El derecho a la ciudad

En colaboración con:



Con el apoyo de:









Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad.

Diseño y maquetación: evd design
Impreso en Gràfiques Masanes
Tirada:
Depósito legal:
ISSN: 2013-7249

Las opiniones de los colaboradores y las colaboradoras de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Institut de Drets Humans de Catalunya.

Desde el Institut de Drets Humans de Catalunya queremos agradecer la colaboración del Observatorio DESC y de las siguientes personas, sin la participación de las cuales esta publicación no habría sido posible: Aida Guillén, Gerardo Pisarello, Maria Lorena Zárate, Gemma Galdón, Josep Maria Montaner, Zaida Muxí, Jaume Saura, Jordi Borja, Luciana Coconi, Vanesa Valiño, Ada Colau, Àgueda Mera, Gloria Laborda, Anna Sales y Estel·la Pareja.



Institut de Drets Humans de Catalunya
Pau Claris 92, entr. 1ª Barcelona
www.idhc.org

Barcelona, octubre del 2011

Indice

Introducción

***Estel·la Pareja Morte.** Institut de Drets Humans de Catalunya.*

El estudio y la promoción de los derechos humanos emergentes por parte del Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) se remontan al 2003 con los trabajos preparatorios del Diálogo "Derechos Humanos, Necesidades Emergentes y Nuevos Compromisos" que se organizó en el marco del Foro Universal de las Culturas - Barcelona 2004.

El objetivo de este diálogo era reflexionar sobre la vigencia y la actualidad de la Declaración Universal de Derechos Humanos a la luz del siglo XXI con el fin de formular y adoptar una Carta de Derechos Humanos Emergentes (CDHE). Este nuevo texto tenía que servir para forjar la agenda social del nuevo milenio y revisar los sistemas internacionales de garantía de los derechos fundamentales con objeto de posibilitar su salvaguarda de forma efectiva. Para ello, el IDHC constituyó un Comité Científico formado por personas de reconocido prestigio en el campo de los derechos humanos. Estas personas elaboraron anteproyectos de la CDHE que fueron presentados y discutidos en los seis seminarios del Diálogo. El resultado de estos debates, en los que participaron unas 1.000 personas, fue la aprobación, en el plenario del Diálogo, de la Carta de Derechos Humanos Emergentes.

Con la aprobación de la CDHE se inició un proceso de promoción y de consultas con la sociedad civil. Éste finalizó después de tres años con la celebración del Foro de las Culturas Monterrey 2007, donde, tras debatir e incorporar las aportaciones recibidas, se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes (DUDHE).

La Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes es un instrumento programático de la sociedad civil internacional dirigido a los actores estatales y otros foros especializados para la cristalización de los derechos humanos en el nuevo milenio. Se constituye como una herramienta adicional para facilitar el conocimiento y el debate de los derechos humanos. No pretende sustituir ni cuestionar los instrumentos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos existentes, ni negar ni descalificar la vigencia general de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Más bien, pretende actualizarla y completarla desde una nueva perspectiva, la de la ciudadanía participativa.

Por tanto, el concepto derechos humanos emergentes se refiere a aquellos nuevos derechos que surgen de la evolución de nuestras sociedades, dando respuesta a nuevas situaciones que habrían sido inimaginables en el 1948, y a derechos que, a pesar de estar reconocidos formalmente en el sistema internacional de derechos humanos, se les da un nuevo impulso ampliando su alcance y/o extendiéndolos a colectivos que anteriormente no habían sido contemplados.

A través de la Colección "Serie Derechos Humanos Emergentes" analizamos con profundidad los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes. Esta séptima publicación está dedicada al derecho en la ciudad, recogido dentro del artículo 7 dedicado al derecho a la democracia participativa, de la siguiente manera: *"El derecho en la ciudad, que asegura que todos los seres humanos y toda la comunidad encuentran en la ciudad las condiciones para su realización política, económica, social, cultural y ecológica"*.

Para la realización de la presente publicación hemos contado con la colaboración del Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (DESC), plataforma de entidades y personas que a lo largo de los últimos años han dedicado especiales esfuerzos a defender el derecho a una vivienda digna y a ciudades inclusivas como derechos fundamentales de todas las personas. Así, ante la presunción según la cual la garantía de los derechos sociales estaría supeditada a la satisfacción de otros derechos como los derechos civiles y políticos o los derechos patrimoniales, el Observatorio reivindica que todos los derechos humanos, los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son derechos imprescindibles para llevar a cabo un proyecto de vida autónomo. Últimamente, ante la consideración de la vivienda y la ciudad como bienes de inversión inaccesibles para gran parte de la población, el Observatorio ha llevado a cabo un trabajo específico de reivindicación y defensa del derecho a una vivienda digna y en la ciudad.

Para abordar un concepto tan amplio cómo es el "derecho en la ciudad", el texto se articula a partir de tres grandes apartados. En el primero se define **qué es el derecho en la ciudad**, cuáles son sus orígenes, cuál es su alcance, cuál es su exigibilidad y cuáles son los retos del futuro. Para esta parte contamos con las aportaciones de *Aida Guillén*, *Gerardo Pisarello* y *Maria Lorena Zárate*, que con más detalle y concreción nos explicarán cómo las primeras teorizaciones sobre el derecho en la ciudad surgen en los años sesenta ante la crisis de las políticas tradicionales del Estado de bienestar en torno a la vivienda. En las que se plantea que el derecho a la vivienda es algo más que el acceso a una vivienda en un bloque de hormigón ubicado en una ciudad dormitorio en la periferia de la ciudad. Modelo empleado por la mayoría de democracias occidentales tanto en los Estados Unidos como en Europa y posteriormente en algunos países de América Latina. El error de este modelo se vio agravado con la crisis económica de los años setenta y con el ascenso de las políticas neoliberales de los años ochenta y noventa que significaron: un descenso de la inversión pública, políticas de desregularización, venta del suelo público, aumento de la especulación y segregación espacial. En menor o mayor grado, se procedió al desmantelamiento de las políticas sociales en las ciudades, generando así una mayor exclusión social, segregación espacial y desigualdades.

Paralelamente, la ciudad se va levantando como un actor internacional más que se organiza y se articula con otras ciudades con objeto de hacer frente a los retos que plantea la globalización desde el ámbito municipal. Algunas ciudades entienden que se tienen que dar respuestas a los retos de la globalización en virtud del principio de proximidad a través de políticas públicas basadas en el Estado de bienestar y la garantía de los derechos fundamentales. Es decir, cambiar el paradigma de la ciudad-negocio al paradigma de la ciudad-derecho. Es así como surge el concepto de la **ciudad glocal** que tiene su máxima en el conocido lema del primer Foro Social Mundial celebrado en Porto Alegre **"piensa globalmente, actúa localmente"**. Es precisamente en este FSM donde surge el derecho en la ciudad como reivindicación de los movimientos urbanos que se cristaliza en la **Carta Mundial del Derecho en la Ciudad**. Simultáneamente, se generan una serie de instrumentos jurídicos por parte de algunos gobiernos a nivel local, nacional e internacional como el Estatuto de la Ciudad de Brasil, la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal, la Constitución de Ecuador, la Carta Agenda Mundial por los Derechos

Humanos en la Ciudad, la **Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad** (CESDHC) o la **Carta de la Ciudad de México por el Derecho en la Ciudad**, ambos documentos se analizan en profundidad más adelante. Todos estos documentos tienen en común la reivindicación de la realización de los derechos humanos en la ciudad para poder transformar nuestras sociedades en sociedades más justas, más solidarias, más equitativas y más respetuosas con la diferencia. En definitiva: más inclusivas, donde el espacio urbano es un escenario relevante para el cambio social.

En el segundo apartado se han concretado algunas de las **dimensiones del derecho en la ciudad** y por eso contamos con el análisis de ***Gemma Galdón***, ***Josep Maria Montaner*** y ***Zaida Muxí*** que abordarán la cuestión de la ciudad segura, el derecho al espacio público y el derecho en la ciudad desde la perspectiva de género, respectivamente.

Se propone la realización de la **Ciudad Abierta y Segura** que rehuya del concepto de seguridad urbana que ha guiado las políticas públicas municipales en las últimas décadas articulada en torno a la exclusión, la eliminación de la diferencia y la culpabilización de las víctimas de las desigualdades. La Ciudad Abierta y Segura es la **ciudad democrática articulada alrededor de la idea de ciudadanía y participación**. Según la autora, para la construcción de ciudades abiertas y seguras se tiene que partir de la superación de visiones idealizadas de la convivencia, el reconocimiento que los entornos urbanos están sometidos a presiones económicas y la apuesta por un espacio público que esté al servicio de todas las personas que lo utilizan y que responda a las necesidades y expectativas de colectivos diferentes. A partir de estos axiomas, la construcción de una ciudad segura pasa por la elaboración de diagnósticos de las fuentes inmediatas y no inmediatas de la inseguridad a fin de elaborar políticas públicas adecuadas e informar a la ciudadanía del porque de estas políticas públicas con objeto de que ésta participe de los procesos y tenga el compromiso necesario para realizar los cambios que sean oportunos.

El **derecho al espacio público** como parte fundamental del derecho en la ciudad es clave en la mejora de la calidad de vida de las personas. Este derecho se traduce **al pensar la ciudad para aquellas personas en las que no se pensó en el diseño inicial** de la ciudad: **niños y niñas, mujeres y gente mayor**. Por tanto, de cómo esté pensada la ciudad dependerá el grado de autonomía de las personas en situación de vulnerabilidad. A la vez, la participación ciudadana es imprescindible en la definición del espacio público.

Mirar el derecho en la ciudad desde la **perspectiva de género** significa cambiar de paradigma porque el espacio no es neutro, nos condiciona y lo hace de diferente manera a hombres y mujeres. El modelo de modernidad empleado hasta ahora deja a unas personas fuera y otras dentro, está basado en una homogeneización de la figura del ciudadano (hombre de una determinada clase social) que no considera las diferentes identidades y realidades que coexisten. Según la autora, los efectos negativos de la globalización sobre las ciudades han sido los procesos de fragmentación y segregación funcional y social. Propone trabajar las ciudades desde la complejidad y la compacidad, con usos mixtos y distancias cortas, ciudades basadas en las personas. Se reivindica un **cambio de paradigma** en el que el planeamiento de **la ciudad se centre en la reproducción y la vida cotidiana**, ciudades policéntricas pensadas desde la experiencia de las personas y donde se abandone el paradigma seguido hasta ahora basado en la producción, ya que excluye a la mitad de la población y no garantiza la igualdad de oportunidades.

El tercer y último apartado lo dedicamos a exponer el **derecho en la ciudad desde la práctica**. Queremos evidenciar que el derecho en la ciudad no es algo teórico que ha quedado recogido en una serie de documentos y textos jurídicos sino que tiene una aplicabilidad práctica que tiene efectos inmediatos sobre la vida de las personas. ***Jaume Saura*** explicará de forma detallada en qué consiste la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (CESDHC)* y cómo ha sido su implementación práctica en los pueblos y las ciudades de la provincia de Barcelona a través de la **Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos**. Mediante el análisis de las entrevistas realizadas a regidores y técnicos de municipios integrantes de la Red, concluye que el municipio es un espacio de

plena vigencia y aplicabilidad de los derechos humanos a pesar de que a veces las autoridades locales no han sido plenamente conscientes; que la CESDHC es un instrumento adecuado, ya que recoge derechos humanos de proximidad con una perspectiva estrictamente local y que, en la práctica, ha sido un referente para la actuación de los diferentes agentes que operan en la ciudad; a la vez que constata que todavía hay bastante camino por recorrer para que el conjunto de la administración municipal asuma de manera transversal el contenido de la Carta, más allá de los mecanismos de supervisión y seguimiento que han tenido una excelente acogida. Por último, evidencia que con voluntad e impulso político se ha confirmado su aplicabilidad en el ámbito municipal.

Finalmente, *Jordi Borja* retoma la cuestión del **espacio público**, puesto que es la condición y la expresión de la ciudadanía y de los derechos ciudadanos. El espacio público democrático es un espacio expresivo, significante, polivalente, accesible y evolutivo. Es allí donde la sociedad se escenifica, se representa a sí misma, es la colectividad en la que se convive, muestra su diversidad, sus contradicciones y expresa sus demandas y conflictos. Sin espacio público no hay democracia, la ciudad se disuelve, hay segregación, codicia, egoísmo y exclusión. Actualmente, el **espacio público está en crisis** fruto de las pautas urbanizadoras, extensivas, difusas, excluyentes y privatizadoras. Ante esta situación, el autor considera que el derecho en la ciudad tiene que vincularse a la crítica de las actuales dinámicas urbanas. Con este objetivo en mente, el autor sugiere diferentes líneas de acción que van desde la crítica a la concepción totalitaria de la propiedad privada del suelo hasta el desarrollo de la memoria democrática urbana.

Desde el Institut de Drets Humans de Catalunya y el Observatorio DESC esperamos que esta publicación contribuya a la difusión y comprensión del emergente Derecho en la Ciudad como Derecho Humano plenamente consolidado y exigible.

Os deseamos una buena lectura.

¿Qué es el derecho a la ciudad?

El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente

Aida Guillén Lanzarote

El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente

Aida Guillén Lanzarote.
Directora gerente del Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC)

Más de la mitad de la humanidad vive en estos momentos en una ciudad o núcleo urbano y en los países desarrollados este porcentaje llega hasta el 80%. Para el 2025 las Naciones Unidas estiman que dos tercios de la población total vivirán en suelo urbano[1]. La ciudad, no se puede negar, es el lugar donde vivimos, comemos, enfermamos y nos curamos, aprendemos, compramos y vendemos, trabajamos y morimos.

No es éste un fenómeno nuevo; el mundo lleva casi 300 años industrializándose y urbanizándose. Pero la ciudad evoluciona, y con ella, o sobre ella, también lo hace el sistema económico capitalista que en este siglo XXI ya es, a nuestros efectos, universal.

La ciudad del modelo actual se ha convertido en un actor internacional, ya que tiene la habilidad de movilizar recursos, es capaz de influir en el sistema y goza de la autonomía necesaria para el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, esta preeminencia trae otras consecuencias consigo. Las fuerzas económicas y de mercado transnacionales generan fenómenos, muchos de ellos problemáticos, que se reflejan de manera dramática en las ciudades. El paro, la exclusión social, las desigualdades económicas, la falta de solidaridad provocada por el individualismo feroz, los flujos migratorios, la contaminación ambiental, la pobreza, la degeneración de nuestro entorno…, todos estos son efectos del sistema económico globalizado y globalizador.

En este artículo pretendemos plantear la tesis de la ciudad como derecho, como contrapoder de las contradicciones de la globalización económica. La acción pública local puede desafiar, y de hecho desafía, al sistema neoliberal económico a través de la acción a favor de los derechos humanos, a través de la reivindicación de la ciudad como derecho humano, más concretamente como derecho humano emergente.

Para ello hemos dividido el texto en tres partes. La primera introduce el concepto de ciudad glocal que nos permite caracterizar al tipo de ciudad al que nos vamos a seguir refiriendo durante el artículo. La segunda parte plantea la distinción entre derechos humanos en la ciudad y el concepto de derecho a la ciudad que pretendemos definir como derecho humano. Y por último se analizan las características de este derecho a la ciudad para comprobar su naturaleza como derecho humano emergente.

1 NACIONES UNIDAS, The UN-Habitat strategic visión, The United Nations Human Settlements Program, Mayo 2003.

La ciudad glocal

En el prólogo de las Actas del Foro Europeo de Autoridades Locales celebrado en Saint-Denis los días 11-13 de Noviembre de 2003, leemos la siguiente frase: "Junto con los movimientos sociales, para enfrentar los retos de la globalización, el desafío de las autoridades locales es construir un mundo diferente, partiendo del plano local, contribuir a la emergencia concreta de propuestas ciudadanas en las políticas públicas, comprometerse a favor de los derechos fundamentales de los ciudadanos, del servicio público, del derecho a un desarrollo sostenible y solidario de su espacio territorial[2]"

No podríamos resumir de mejor manera la tesis que pretendemos plantear en este apartado. Puesto que los efectos y contradicciones propios de la globalización tienen su reflejo más claro en las ciudades, puesto que las instancias nacionales han resultado ser en la mayoría de los casos ineficaces a la hora de proteger ciertos derechos y a la hora de garantizar ciertos servicios públicos, y puesto que es el principio de proximidad y el principio de eficacia los que deben regir las actuaciones municipales; es la ciudad, entendida como espacio colectivo de encuentro, la que debe responder a muchos de estos retos y la que de hecho lo hace.

Esta conclusión no debe entenderse en perjuicio de la acción del resto de administraciones, tanto estatales como supraestatales, ni muchísimo menos. Siempre de acuerdo con el principio de subsidiariedad, los entes locales actúan en el ámbito de sus competencias y buscan como fin principal, el bienestar de sus ciudadanos, entendido en el sentido más amplio de la expresión. Además, la posible ineficacia de las instituciones nacionales no debe entenderse como incompetencia, sino como inadecuación, y sobretodo como falta de flexibilidad para resolver ciertos temas.

Desempleo, pobreza, contaminación ambiental, inseguridad ciudadana…, todos estas son consecuencias de la globalización, espejo de sus propias contradicciones, el reflejo de las cuales se vive en nuestras ciudades. Y para combatirlas, la ciudad cuenta con dos ventajas sobre el Estado: la mayor capacidad de representación y legitimidad ya que son agentes institucionales de integración social,

2 AYUNTAMIENTO DE SAINT-DENIS, Actas del Foro Europeo de Autoridades Locales de 2003, Ayuntamiento de Saint-Denis, 2003, p.115.

y su mayor flexibilidad y capacidad de maniobra para adaptarse a este mundo cambiante. Por supuesto, su desventaja frente al Estado es la falta de recursos económicos y su dependencia administrativa.

Aún así, la ciudad y sus dirigentes políticos pueden luchar para hacer valer su ventaja comparativa a través de la mejora de la participación política basada en la democracia participativa, la vinculación con la sociedad civil organizada y la cooperación con otras entidades locales.

Ante los desafíos desigualadores que nos plantea la globalización, la adopción por parte de los dirigentes locales de políticas públicas alternativas y la emergencia de la ciudad como actor internacional, pueden suponer el contrapoder que refuerce la realidad concreta del vínculo entre el plano local y el plano global, y mejore la calidad de vida de sus ciudadanos y los del resto del mundo.

Para reforzar nuestra tesis introduciremos y definiremos un nuevo concepto, el de ciudad glocal. El término glocalización no es nuevo, apareció por primera vez de la mano de Ulrich Beck en la obra de 1998 "La sociedad del riesgo", aunque él trataba el tema desde el exclusivo punto de la globalización de la cultura. Este autor remite a Roland Roberston y a la obra de 1995 "Global modernities[3]". Pero donde más abunda esta nueva palabra, y con nuevas concepciones aparte de la cultural, es en la producción de Jordi Borja, de la cual destacamos la obra "Local y Global[4]", escrita junto a Manuel Castells.

El neologismo glocalización es un híbrido de las palabras globalización y localización y se puede ilustrar perfectamente con la frase, hecha máxima gracias al Foro Social Mundial de Porto Alegre, de "piensa globalmente y actúa localmente". Lo muy grande, lo exterior, lo que nos supera, es asible en lo pequeño, en lo cotidiano y en lo concreto.

Asi, la ciudad glocal se caracteriza no por su tamaño, ni por su situación geográfica, ni por su producción económica, ni por su población, sino por las acciones de su administración local, claramente influenciadas por las actividades de su sociedad civil organizada. En este sentido, definimos una ciudad glocal como aquel municipio, del Norte o del Sur, consciente de los problemas globales que nos afectan, dirigido por unas autoridades locales que implementan políticas públicas en su

3 Estos datos han sido recogidos del artículo RECASENS, A.: "Globalización, riesgo y seguridad: el continuóse de lo que alguien empezó-se" en La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto, Atelier, Barcelona, 2003, p.367.

4 Borja, J y Castells, M. Local y global, Taurus, 2001.

territorio encaminadas a subsanarlos o al menos a no empeorarlos, y que actúan con una clara vocación internacional, que canaliza tanto como impulsa las demandas de su sociedad civil organizada.

Una ciudad glocal puede también identificarse por los sectores en los cuales desarrolla su actividad, que serán aquellos en los cuales tiene competencias, pero también en aquellos otros en los que la acción estatal sea insuficiente o no satisfactoria, y en donde la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proximidad aporten un valor añadido a la acción de la autoridad local, tal y como apuntábamos anteriormente. Estos sectores son básicamente: democracia, desarrollo sostenible, cooperación descentralizada, búsqueda de la paz y derechos humanos. Será en el contexto de actuación de la ciudad glocal en el cual surja el concepto de derecho a la ciudad y de derechos humanos en la ciudad que analizaremos a continuación.

Derecho a la ciudad y derechos humanos en la ciudad

Durante el final del siglo XX han surgido infinidad de redes y asociaciones de ciudades que de una manera glocal, tal y como lo hemos definido, se han articulado e impulsado acciones sectoriales en los ámbitos resaltados anteriormente. Desde 1996 con la II Conferencia Habitat celebrada en Estambul[5], las ciudades reorientaron algunas de sus relaciones a través de Naciones Unidas, institucionalizando de esta manera sus conexiones. Pero no todas ellas se enmarcan en el sistema de la organización internacional, ya que las redes regionales han demostrado ser las más activas y eficaces[6] y, además, las reivindicaciones que surgen desde América Latina y su movimiento municipalista[7] y desde determinadas ciudades europeas vanguardistas como Saint-Denis[8], por

5 Toda la información referente al Programa UN-Habitat y a la Conferencia de Estambul puede encontrarse en la página oficial www.un-habitat.org

6 En el ámbito europeo cabe destacar el Consejo de Ciudades y Regiones Europeas (CEMR, por sus siglas en inglés), que es la red de ciudades más antigua de Europa. El Foro de Autoridades Locales (FAL) tuvo su origen en Porto Alegre y reúne a muchas ciudades latinoamericanas que han demostrado ser las más activas, aunque también cuenta con ciudades de otros continentes. A nivel universal hay que destacar la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) por ser la red más amplia y de contenidos más completos que existe.

7 La Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad es uno de los ejemplos más emblemáticos. Ver artículo "Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia" de Gerardo Pisarello, en esta misma publicación, para más información sobre este instrumento.

8 En Saint-Denis se adoptó la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad en el año 2000, que sirvió a sus autoridades locales para prohibir los cortos de electricidad a las familias con problemas socio económicos que no pagaban sus facturas, al considerar la luz como un derecho básico que debía de ser protegido por el propio municipio. Ver artículo "Vigencia de la Carta Europea de Salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad", de Jaume Saura, en esta misma publicación.

poner sólo dos ejemplos que aparecen en otros artículos de la presente publicación, son mucho más ambiciosas y progresistas que lo que permite el corsé institucional e ideológico de las Naciones Unidas.

Así, la acción pública local de este tipo de ciudades se ha ido encaminando hacia la reivindicación del papel de las ciudades como administraciones protectoras de derechos humanos, en contraposición a la acción y responsabilidad exclusiva de los Estados o de las administraciones centrales, como garantes de los derechos humanos. Surge de esta manera el concepto de derechos humanos en la ciudad que se basa en los principios de proximidad y de subsidiariedad, dando un papel preponderante a las administraciones locales comprometidas y concienciadas, es decir, glocales.

Es necesario distinguir esta idea de derechos humanos en la ciudad del concepto de derecho a la ciudad, concepto que puede resultar difícil de definir por su falta de concreción y abstracción, pero que aquí pretendemos aclarar en la medida de lo posible.

Debemos, en primer lugar, aclarar a qué nos referimos en este contexto cuando hablamos de ciudad. La ciudad puede ser el espacio o territorio urbano donde se ubica una cierta aglomeración de personas y que se articula respecto de ciertos servicios públicos como el suministro de energía y agua, la asistencia sanitaria, la oferta educativa y los transportes colectivos, y gobernada por una administración que debería ser, idealmente, elegida democráticamente. Es decir, podemos entender la ciudad desde su punto de vista geográfico y de ordenación territorial.

Pero para nuestro estudio, resulta mucho más interesante entender la ciudad como espacio colectivo, como lugar adecuado para el desarrollo político, económico, social y cultural de la población. Es decir, la ciudad entendida no sólo como urbs, sino también como civitas y como polis, si seguimos el análisis etimológico de Jordi Borja[9].

En este sentido, la ciudad a la que hacemos referencia cuando hablamos de derecho a la ciudad, tiene más que ver con la acción de las autoridades locales que la rigen que con el espacio o territorio urbano en sí. Es por ello que la definición de ciudad glocal, anteriormente introducida, resulta muy útil a la hora de aclarar estos matices, ya que la reivindicación del derecho a la ciudad exige un espacio, un territorio, pero sobretodo exige unas políticas concretas de respeto a los derechos de la ciudadanía, un compromiso político, tal y como hace una ciudad glocal.

9 BORJA, J.: «Ciudadanía y globalización», Revista del CLAD Reforma y Democracia, febrero 2002, núm. 22, p. 23-34.

Es decir, cuando reivindicamos el derecho a la ciudad estamos reivindicando un espacio colectivo donde se respeten los derechos humanos, estamos reivindicando los derechos humanos en la ciudad. Además, nos estaremos refiriendo indistintamente a espacios urbanos o rurales, por lo que el término ciudad será un concepto general que podrá ser aplicado a cualquier aldea, pueblo, municipio o urbe.

Por tanto, el derecho a la ciudad es el concepto, más o menos abstracto, que enmarca la reivindicación de la garantía y protección de los derechos humanos en la ciudad, es decir, reivindica el papel de las autoridades locales como garantes de estos derechos. Este papel de garante se enfoca más en la planificación e implementación de políticas públicas de prevención de vulneraciones que en la acción sancionadora o reparadora, exclusiva de otras administraciones como las autonómicas, estatales y europeas en el caso español.

Así, el concepto de derecho a la ciudad es un concepto altamente ideológico, como muchos otros derechos humanos, y que engloba una serie de aspiraciones que podemos enumerar como otros derechos humanos que se disfrutan en la ciudad.

La dificultad del reconocimiento del derecho a la ciudad como derecho humano radica, como ya hemos apuntado, en su falta de concreción. Veamos como ejemplo la definición que del mismo ofrecen los dos textos políticos de referencia sobre el derecho a la ciudad.

Según el artículo I de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en la ciudad francesa de Saint-Denis en el año 2000 y adoptada por más de 300 ciudades de toda Europa, el derecho a la ciudad es el derecho a "un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes [los cuales] tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad"[10].

Y según la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad, texto político fruto del trabajo de diversas asociaciones latinoamericanas y del Foro de Autoridades Locales de Porto Alegre, el derecho a la ciudad es "definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia y justicia social;

10 En la página web del Institut de Drets Humans de Catalunya www.idhc.org puede encontrarse el texto íntegro de la Carta de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad en diversos idiomas.

es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado”[11].

Nos permitiremos introducir aquí una nueva definición de derecho a la ciudad que engloba características de las dos anteriores y que nos servirá para el análisis posterior. El derecho a la ciudad es el derecho de toda persona a vivir en un espacio colectivo, urbano o rural, con una administración local elegida democráticamente que tenga en el centro de sus políticas públicas el respeto de los derechos humanos de todos sus habitantes, asegurando así la plena realización de su vida política, social, económica y medioambiental.

La articulación de la ciudad así entendida como derecho humano se encuentra en sus fases más primitivas y es por ello que no existe un reconocimiento internacional del mismo dentro del sistema de protección de los derechos humanos. Pero este hecho no debe entenderse como un impedimento sino como un desafío, como un proceso perfectamente transitable por el cual ya han circulado muchos otros derechos colectivos ahora mejor establecidos, como el derecho al desarrollo o el derecho a la paz. No en vano, la codificación o positivización de los derechos humanos es un proceso dinámico que depende de la evolución de las sociedades, tal y como recoge el concepto de derecho humano emergente que analizaremos a continuación.

El derecho a la ciudad es un derecho humano emergente

El concepto de derecho humano emergente viene utilizándose desde hace varios años para referirse, habitualmente, a aquellas aspiraciones que todavía no están codificadas como derechos humanos y que algunos autores denominan derechos de tercera generación o derechos colectivos, aunque la noción de generaciones aplicada a los derechos humanos es incompatible con el concepto de derechos humanos emergentes que planteamos aquí.

11 El texto de la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad puede encontrarse en la web de diversas entidades, entre ellas HIC (Habitat International Coalition) www.hic-net.org.

Así, desde el Institut de Drets Humans de Catalunya, junto con muchas otras entidades de la sociedad civil, se lleva trabajando e investigando sobre los derechos humanos emergentes desde un punto de vista más amplio, como demuestran los seis números anteriores de la serie de publicaciones en la cual se enmarca el presente texto. Cabe destacar el texto de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, aprobado en Monterrey en el marco del Fórum Universal de las Culturas 2007, donde se encuentra la génesis de este concepto[12].

Entendemos por derechos humanos emergentes las reivindicaciones legítimas, en virtud de necesidades o preocupaciones sociales actuales, dirigidas a la formulación de nuevos o renovados derechos humanos individuales y colectivos en el plano nacional o internacional. De esta manera, los derechos humanos emergentes están basados, tal y como apunta Jaume Saura[13], en el dinamismo de la sociedad internacional y del derecho internacional y en la elasticidad del concepto de dignidad humana. Así, los derechos humanos emergentes no son sólo aquellos derechos nuevos que surgen debido a la evolución de las sociedades, sino también son aquellos que, aún encontrarse positivizados en el sistema internacional de protección de los derechos humanos, han quedado olvidados o su contenido se ha ampliado y concretado[14]. Además, otra característica de los derechos humanos emergentes es su aplicación a colectivos que anteriormente no disfrutaban de un derecho concreto.

Veamos estas tres características con ejemplos específicos de derechos humanos emergentes:

- **Derechos nuevos:** como el derecho a la renta básica, que asegura a toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, el derecho a vivir en condiciones materiales de dignidad. A tal fin se reconoce el derecho a un ingreso monetario periódico incondicional a cargo de los presupuestos del Estado, a cada miembro residente de la sociedad nacional; o el derecho a una muerte digna que asegura a toda persona el derecho a que se respete su voluntad de no prolongar artificialmente su vida, expresada en un testamento vital o formalizado con las debidas garantías.

12 Para más información sobre la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, sus orígenes y desarrollo, ver PAREJA, E. – GUILLÉN, A.: "La carta de derechos humanos emergentes: una respuesta de la sociedad civil a los retos del siglo XXI", en Naturaleza y alcance de los derechos emergentes: La carta de derechos humanos emergentes y el derecho a la renta básica, IDHC, 2007; y consultar http://idhc.org/esp/124_dhe.asp

13 SAURA ESTAPÀ, J.: "Noción, fundamento y viabilidad de los derechos humanos emergentes: una aproximación desde el Derecho internacional", Derecho Internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia, Marcial Pons, Barcelona, 2009.

14 PAREJA, E. – GUILLÉN, A.: "La carta de derechos humanos emergentes: una respuesta de la sociedad civil a los retos del siglo XXI", en Naturaleza y alcance de los derechos emergentes: La carta de derechos humanos emergentes y el derecho a la renta básica, IDHC, 2007, p. 22.

- **Extensión de contenidos de derechos humanos ya reconocidos:** como el derecho a la salud, a la asistencia sanitaria y a los medicamentos, al cual se le ha dado una interpretación que ha querido ir más allá del derecho a la salud reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pues no solo asegura la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, sino que asegura el acceso a las mejores tecnologías de salud, así como a disfrutar de un sistema sanitario de prevención, vigilancia y asistencia personalizada, y a disponer de los medicamentos esenciales.

- **Derechos extendidos a colectivos que tradicionalmente no han disfrutado de ellos:** como el derecho al matrimonio de personas del mismo sexo o el derecho a la participación política de las personas migrantes.

Como podemos comprobar con estos ejemplos, el calificativo de emergente no excluye su exigibilidad o justiciabilidad ya en la actualidad. De hecho, muchos derechos humanos que podemos calificar como emergentes se encuentran ya positivizados, si no explícitamente, sí indirectamente a través de la protección de otros derechos. El derecho al medio ambiente y su protección gracias a la interpretación extensiva del derecho a la vida privada y familiar según el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales es un ejemplo clásico[15], pero existen otros en el ámbito africano e interamericano, como ha analizado Jaume Saura[16]. Por tanto, los derechos humanos emergentes no representan únicamente reinvindicaciones y realidades futuras, sino que reconocen derechos ya positivizados y virtualmente justiciables.

Entrando a analizar el derecho a la ciudad que nos ocupa, podemos seguir el esquema planteado por Jaume Saura para caracterizar los derechos humanos emergentes en general[17]. Para demostrar que el derecho a la ciudad, definido como el derecho a un espacio colectivo donde todos los ciudadanos y ciudadanas deben encontrar las condiciones adecuadas para desarrollar su vida política, social, económica y medioambiental, es un derecho humano emergente, nos centraremos en tres aspectos básicos: la legitimidad, su naturaleza reivindicativa y su novedad.

- La legitimidad del derecho a la ciudad se encuentra en que no se trata de reconocer un privilegio sino un derecho generalizable ya que se consideran ciudadanos a todos los residentes de un determinado municipio, independientemente de su

15 Caso López Ostra c. España, de 9 de diciembre de 1994

16 Op. Cit.

17 Op. Cit.

nacionalidad o situación administrativa. Además, el derecho a la ciudad es legítimo puesto que se basa en el principio de dignidad humana al abogar por el desarrollo y realización de la vida política, social, económica y medioambiental. Por último, el derecho a la ciudad es universalizable ya que se aplica a todo tipo de municipio o aglomeración de personas con independencia de su tamaño o localización, y es interdependiente del resto de derechos humanos.

- La reivindicación es inherente al concepto de derechos humanos; todo derecho humano ahora positivizado fue emergente en algún momento, y antes de ser asumido por los estados como sus garantes, representó una aspiración de la sociedad civil, organizada o no. Vemos que el derecho a la ciudad se reivindica en estos momentos desde diferentes foros, entidades y municipios, y por tanto se puede considerar en este sentido como derecho emergente.

- La aspiración de todo derecho humano emergente es la de formar parte del sistema de protección de los derechos humanos. En este sentido, el derecho a la ciudad es una novedad ya que no forma parte del citado sistema, ni a nivel estatal ni supraestatal. Únicamente se encuentra reconocido en textos políticos o no jurídicamente vinculantes como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, analizada en otro artículo de la presente publicación.

Por tanto, podemos concluir que el derecho a la ciudad, tal y como lo hemos definido, es un derecho humano emergente, por su carácter novedoso y reivindicativo y por su legitimidad.

Quedaría por analizar si el derecho a la ciudad es viable jurídicamente, es decir, si podrá ser reconocido como derecho humano en un futuro, con esta definición o con otra similar. Algunas limitaciones o impedimentos que se esgrimen habitualmente para negar esta posibilidad se refieren a cualquier derecho humano emergente, y otras tienen que ver con algunas especificidades del derecho a la ciudad.

Respecto de las primeras, es decir, respecto de las limitaciones del derecho a la ciudad en tanto que derecho emergente, éstas tienen que ver con su carácter colectivo que dificulta la identificación del titular del mismo. Sin embargo, otros derechos colectivos ya han sido reconocidos y su viabilidad jurídica demostrada, a pesar de las dificultades, reales y evidentes, para garantizar su protección.

Podemos poner como ejemplo el reconocimiento del derecho a la democracia o el derecho de soberanía sobre los recursos naturales en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como la codificación de derechos colectivos de los pueblos indígenas en las nuevas constituciones de Ecuador o Bolivia. Asimismo, los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos se han mostrado muy flexibles a la hora de aplicar sus respectivos catálogos de derechos, extendiendo su aplicación a derechos que podemos considerar emergentes como el derecho a un medioambiente salubre o el derecho a la diversidad sexual.

Pero el derecho a la ciudad cuenta con otros impedimentos específicos que dificultan su reconocimiento como derecho humano y que tienen que ver con los distintos niveles administrativos de los estados descentralizados, con el reparto de competencias y con el acceso a los recursos públicos.

El modelo actual de sociedad internacional está basado en el estado-nación aparecido tras la Paz de Westfalia en 1648, y son éstos los sujetos de derecho internacional que, junto con las organizaciones internacionales, codifican el sistema internacional de protección de derechos humanos. Sin embargo, la sociedad y su articulación política y administrativa han ido evolucionando, de manera que, entre otras, las administraciones locales reclaman su espacio y papel. Pero aún estando en crisis el modelo, los estados se resisten a ceder parcelas de poder de manera que en lo que se refiere a la codificación de derechos humanos, los estados mantienen la exclusividad, por lo que resulta difícil de prever una cesión en este sentido a favor de las ciudades y pueblos.

La clave para este reconocimiento se encuentra en la voluntad política de los legisladores o codificadores, y en la valentía y amplitud de miras de los encargados de velar por su cumplimiento. Es por ello que el derecho a la ciudad, ya presente en algunos textos políticos, podría ser integrado en un futuro en el sistema de protección de derechos humanos, aunque el camino que queda por recorrer se presume aún largo.

Los artículos que siguen en la publicación darán una idea de los avances, propuestas y limitaciones que la aplicación real y efectiva del derecho a la ciudad encuentra en la actualidad, centrándose en diversos aspectos sectoriales y en experiencias concretas.

La aspiración a vivir en un pueblo o ciudad glocal donde los derechos humanos de todos sus habitantes sean respetados, garantizados y protegidos, es el fin último del derecho a la ciudad. Por él seguimos trabajando.

Bibliografia, referencias web y documentación

AYUNTAMIENTO DE SAINT-DENIS, *Actas del Foro Europeo de Autoridades Locales de 2003, Ayuntamiento de Saint-Denis, 2003, p.115*

BORJA, J.: *"Ciudadanía y globalización", Revista del CLAD Reforma y Democracia, febrero 2002, núm. 22, pp. 23-34.*

BORJA, J Y CASTELLS, M. *Local y global, Taurus, 2001*

NACIONES UNIDAS, *The UN-Habitat strategic visión, The United Nations Human Settlements Program, May 2003.*

PAREJA, E. – GUILLÉN, A.: *"La carta de derechos humanos emergentes: una respuesta de la sociedad civil a los retos del siglo XXI", en Naturaleza y alcance de los derechos emergentes: La carta de derechos humanos emergentes y el derecho a la renta básica, IDHC, 2007; y consultar http://idhc.org/esp/124_dhe.asp*

RECASENS, A.: *"Globalización, riesgo y seguridad: el continuóse de lo que alguien empezóse" en La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto, Atelier, Barcelona, 2003, p.367.*

SAURA ESTAPÀ, J.: *"Noción, fundamento y viabilidad de los derechos humanos emergentes: una aproximación desde el Derecho internacional", Derecho Internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia, Marcial Pons, Barcelona, 2009.*

Carta de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad *www.idhc.org*

Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad *www.hic-net.org*

¿Qué es el derecho a la ciudad?

Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia

Gerardo Pisarello

Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia

Gerardo Pisarello.
Vicepresidente del Observatorio DESC y profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

El peso del componente inmobiliario y financiero de la reciente crisis y su impacto en las condiciones de vida de millones de personas ha otorgado renovada centralidad tanto al derecho a la vivienda como al más amplio derecho a la ciudad. Ninguna de estas exigencias es nueva. Están emparentadas con el desarrollo de la urbanización capitalista del último siglo y medio, así como con la creciente concentración de población en áreas urbanas. Ello explica que el derecho a la vivienda, y en menor medida, a la ciudad, hayan sido directa o indirectamente reconocidos, desde hace tiempo, en constituciones, leyes y declaraciones de derechos humanos. Y que hayan sido objeto, asimismo, de desarrollos jurídicos y políticos diversos, no siempre coincidentes ni compatibles entre sí.

Cuestión social, cuestión urbana y reconocimiento de los derechos habitacionales

Los primeros debates en torno al derecho a la vivienda se remontan a la eclosión de la cuestión social, y con ella, de la cuestión urbana, en el último tercio del siglo XIX. El desplazamiento de amplios contingentes de trabajadores a las grandes ciudades provocó una intensa lucha en torno a las condiciones laborales imperantes en las fábricas y otros centros de producción. Esta lucha se vinculó muy pronto a la disputa en torno a las condiciones de habitabilidad de los barrios y zonas populares. Durante el desarrollo del capitalismo liberal, la provisión de vivienda se realizaba básicamente a través del mercado. La propiedad y el uso del suelo, por su parte, se veían inmersos en frecuentes procesos de especulación que expulsaban a los sectores populares de las zonas más prósperas de las ciudades. Todo esto contribuyó notablemente a la degradación de las condiciones de vida de las familias trabajadoras y a la extensión de fenómenos como la infra-vivienda, los alquileres inaccesibles o la insalubridad.

Como reacción a esta realidad, comenzaron a desarrollarse algunas respuestas teóricas alternativas que, en algunos casos, dieron lugar a iniciativas prácticas. El llamado socialismo utópico, por ejemplo, planteó la necesidad de revertir la drástica separación entre campo y ciudad a la que había dado lugar la urbanización

capitalista. Para ello, propuso la creación de ciudades jardines fundadas en principios cooperativos y no de competencia feroz. También planteó la necesidad de limitar la propiedad privada del suelo, de otorgar créditos públicos a los trabajadores para la autoconstrucción y adquisición de viviendas, así como para la conversión de los inquilinos en propietarios. Otros representantes de la tradición socialista que habían estudiado la degradación de las condiciones habitacionales de las clases trabajadoras, como F. Engels, impugnaron estas alternativas. En un pequeño ensayo titulado ***El problema de la vivienda***, de 1887, Engels apuntó que era imposible dar una respuesta adecuada a la cuestión urbana sin plantearse la socialización de la economía productiva[1].

Más allá de estos debates teóricos, a finales del siglo XIX algunas iniciativas privadas y de ámbito local comenzaron a plantearse la necesidad de desmercantilizar parcialmente el acceso a la vivienda. Estas iniciativas obedecían a varios factores. Por un lado, a la fuerte presión ejercida por los sindicatos y partidos obreros, así como por las primeras organizaciones de inquilinos y vecinos, a menudo encabezadas por mujeres. Por otro, a las demandas de un sector del capital industrial, crítico con unos emprendimientos financieros especulativos que, al deteriorar las condiciones de vida de los trabajadores, acababan por afectar la producción.

Las primeras iniciativas legislativas dirigidas a garantizar derechos habitacionales tuvieron lugar en las primeras décadas del siglo XX. Vinieron profundamente marcadas por la movilización social y por el contexto generado por la guerra. La ley británica de 1915 de control de alquileres y de intereses hipotecarios fue pionera en la limitación de la lógica puramente mercantilista de la provisión de vivienda. En Viena, durante la gestión socialdemócrata de 1920, tuvo lugar una audaz política habitacional basada en la municipalización de la propiedad urbana. Financiados en parte con un impuesto sobre bienes de lujos, se construyeron unos 64.000 pisos públicos con precios asequibles que no superaban el 5% de los ingresos salariales. Los pisos estaban organizados en bloques y venían acompañados de espacios recreativos y educativos comunes. También en el contexto de la república austríaca, se produjeron numerosas ocupaciones de espacios vacíos y experiencias de auto-construcción organizadas por los propios trabajadores. Algo similar ocurrió en Barcelona, entre 1936 y 1937,

1 Vid. F. Engels, El problema de la vivienda, Gustavo Gilli, Barcelona, 1976

durante la II República. Se introdujo la municipalización de la propiedad urbana, se establecieron controles en los alquileres privados y se construyeron viviendas públicas, en buena medida gracias a la colectivización de algunas empresas de construcción.

Es durante el inicio del siglo XX, precisamente, cuando se produce la primera oleada de reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda. Este reconocimiento puede ser explícito, como en la Constitución de Weimar de 1919, o implícito. En este último caso, a través de la imposición a los poderes públicos o a los particulares de obligaciones en materia habitacional (de salubridad, de conservación, etcétera). Otro elemento clave que facilita las políticas sociales, incluidas las habitacionales y urbanísticas, en este contexto, es la previsión constitucional de límites al derecho de propiedad privada y a la libertad de empresa. Estos límites pueden reflejarse en cláusulas que prohíben los ejercicios abusivos o anti-sociales de la propiedad inmobiliaria o del suelo, que supeditan la libertad de empresa a las exigencias de la planificación, que contemplan la posible socialización del suelo o que propician la distribución de la riqueza de acuerdo al interés general. Y aunque las primeras constituciones sociales no utilizan categorías colectivas como las de derecho a la ciudad, dejan claro, en cambio, que el acceso a una vivienda digna forma parte de toda una serie de derechos orientados al disfrute de condiciones dignas de vida urbana y rural y a la participación en el espacio público.

La primera constitución en referirse a la cuestión es la constitución mexicana de 1917. Hija de la revolución de 1910, la constitución de Querétaro sitúa el problema de la vivienda tanto en el espacio rural como en el urbano. Otorga un papel importante a los derechos de los campesinos, por ejemplo, y reconoce el derecho de los pueblos y comunidades a ser dotados de tierras, de agua y a disfrutar, eventualmente, del acceso común a bosques. Asimismo, obliga a los empleadores a proporcionar a sus trabajadores "habitaciones cómodas e higiénicas […] escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad". Y cuando los centros de trabajo excedieran de doscientos trabajadores, impone la reserva de espacios para el establecimiento de "mercados públicos […] servicios municipales y centros recreativos" (art. 127.XIII).

En el ámbito europeo, la primera constitución en abordar estas cuestiones fue la de la república Weimar de 1919. Al igual que la constitución mexicana de 1917, la constitución de Weimar prevé numerosos derechos sociales y políticos y presta especial atención a su posible operatividad en el ámbito municipal. Recuerda

que "la propiedad obliga" y que debe ejercerse en función del bien general (art. 153). Asimismo, y con un lenguaje similar al que se utilizaría en la república austríaca, establece una serie de principios clave para la desmercantilización de las políticas de viviendas y urbanísticas. Concretamente, su artículo 155 prevé el control público de la distribución y la utilización del suelo, de manera que se impidan los abusos y se proporcione a los ciudadanos y a las familias una morada sana y un patrimonio económico que se adecue a sus necesidades. En el mismo precepto se establece que la propiedad territorial cuya adquisición sea indispensable para satisfacer las necesidades de alojamiento podrá ser expropiada. Y que el incremento de valor del suelo que se obtenga sin emplear trabajo o capital, quedará en beneficio de la comunidad. La constitución republicana española de 1931 también reconocía algunos de estos principios. No recogía de manera explícita el derecho a la vivienda, pero preveía la posible socialización del suelo, incluso sin indemnización, si así lo decidían las Cortes por mayoría absoluta (art. 44).

Las políticas de vivienda en el Estado social tradicional y las primeras formulaciones del derecho a la ciudad

Las primeras leyes y constituciones sociales de entreguerra, en suma, intentaron dar una respuesta simultánea a la cuestión laboral y habitacional. Para ello, plantearon conjuntamente temas como los de la reforma urbana y la reforma agraria. También sentaron las bases para un control público, democrático, no sólo de los procesos de producción sino también de los procesos de urbanización. El ascenso del nazismo y del fascismo y el estallido de la guerra frenaron drásticamente esa posibilidad. Tras el fin del enfrentamiento bélico, las políticas de vivienda, sobre todo en Europa, aparecieron ligadas a las necesidades de reconstrucción urbana. Las nuevas constituciones sociales de posguerra recogieron parte del programa de entreguerra, propiciando una relativa desmercantilización de la propiedad del suelo y del acceso a la vivienda. Sin embargo, el pacto social que las sustentaba era otro. En un contexto dominado por la guerra fría y por el enfrentamiento entre bloques, el llamado Estado social suponía la aceptación del marco económico capitalista. Se trataba, sí, de un capitalismo social, sujeto a límites y controles, que podían adquirir la forma de derechos sociales. Pero a

diferencia de lo que ocurría en la entreguerra, la libertad de empresa y el derecho de propiedad privada se presentaban como horizonte insuperable de una economía que, aun siendo social, aceptaba la centralidad del principio de mercado.

En este contexto, el alcance de las políticas habitacionales y urbanísticas dependió de la historia y de las tradiciones de cada país. El reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda o de los derechos urbanos no supuso necesariamente la existencia de políticas robustas en la materia. En países mediterráneos y del sur de Europa, como Grecia, España o Italia, las previsiones constitucionales en la materia no impidieron que la vivienda fuera vista antes como un bien de inversión y como una mercancía, que como un derecho. O que el sector de la construcción estuviera orientado, ante todo, a un crecimiento económico no siempre racional y al mantenimiento del empleo. En países centro-europeos y escandinavos como Austria, Holanda, Suecia, Reino Unido, Alemania o Francia, en cambio, el grado de desmercantilización del acceso a la vivienda llegó a ser elevado, a pesar de no existir un reconocimiento constitucional fuerte del derecho a la vivienda. Su concepción como servicio público se tradujo en un gasto público elevado en la materia, financiado en buena medida a través de políticas fiscales progresivas o anti-especulativas. Se planteó, igualmente, una sensible intervención pública en el uso del suelo y en la promoción y gestión del parque de vivienda. Se desalentó, por diversas vías, la existencia de viviendas vacías de manera injustificada. Y se apostó, asimismo, bien por el alquiler social, como en Suecia, Holanda, Francia o Reino Unido, bien por el control de los alquileres privados o por el establecimiento de ayudas directas para los colectivos más vulnerables, como en Alemania. En la mayoría de los casos, estas políticas descansaron sobre unos mercados hipotecarios regulados, con una presencia importante de la banca pública o con orientación social.

A pesar de su efectividad para satisfacer las necesidades habitacionales de millones de personas, muchas de ellas pertenecientes a los estratos populares, estas políticas también presentaron sus límites. El burocratismo y el paternalismo no estuvieron ausentes de las políticas urbanísticas y de vivienda. La apuesta por la vivienda pública construida y gestionada por el estado excluyó a menudo la participación social, incluso en el caso de las viviendas públicas de alquiler. En muchos casos, estas políticas se tradujeron en la construcción de ciudades dormitorio, con vivienda asequible pero segregada. Esta uniformidad y la falta de participación de los destinatarios en la construcción del servicio contribuyeron a un cierto desprestigio del parque público. Éste apareció como un servicio diseñado desde arriba, de manera rígida e incapaz

de dar cabida a las diferentes necesidades existentes en una sociedad cambiante. Demasiado implicadas en el apuntalamiento de la construcción, del consumo dirigido o del turismo, las nuevas políticas urbanísticas y habitacionales se mostraban incapaces, por otro lado, de resolver el acuciante problema de la expoliación de las zonas rurales por parte de las ciudades.

Las revueltas ocurridas en diferentes ciudades y pueblos europeos a finales de los años 60' fueron en buena parte expresión de estos límites. Denunciaron los aspectos burocratizadores, segregadores y escasamente participativos de muchas de las políticas sociales de posguerra. En otros países, como Estados Unidos, estas revueltas también adquirieron un cariz de impugnación anti-racista de los guetos surgidos a resultas de los proyectos urbanizadores de la época. La idea de que el derecho a una vivienda digna era algo más que el acceso a un bloque de hormigón proporcionado por el Estado pasó a ocupar un papel central. En diferentes ciudades aparecieron sindicatos de inquilinos de vivienda pública y las luchas vecinales se orientaron al acceso y transformación del espacio público. Este escenario de crisis de las políticas tradicionales vinculadas al Estado de bienestar propició las primeras teorizaciones explícitas sobre el derecho a la ciudad.

Esta expresión se popularizó en Francia, de la mano del urbanismo y de la sociología críticos. En 1968, precisamente, el sociólogo Henri Lefebvre publicó un libro con ese nombre[2]. Según Lefebvre, el derecho a la ciudad no debía concebirse como el derecho de acceso a las ciudades tal como eran, sino como el derecho a una vida urbana transformada, renovada[3]. Su dimensión colectiva, además de individual, era evidente. Y lo mismo ocurría con su dimensión conflictiva. El derecho a la ciudad suponía el derecho de los habitantes de las ciudades y de los grupos que éstos constituyen a poder encontrarse y reunirse, a figurar en todas las redes y circuitos de comunicación, de información e intercambios. Y legitimaba, al mismo tiempo, el rechazo a dejarse apartar del espacio urbano por una organización social y económica segregadora y discriminatoria[4].

Las demandas urbanas de los años 60' tuvieron su impacto tanto en la concepción de los derechos urbanos como en la legislación de la época. En los Estados Unidos, por ejemplo, las luchas por los derechos de la población afroamericana consi-

2 H. Lefebvre, Le droit a la ville, Anthropos, Paris, 1968 (hay trad. castellana de J. González Pueyo, El derecho a la ciudad, Península, Barcelona, 1969).

3 El derecho a la ciudad, cit., p. 138.

4 Lefebvre continuó sus reflexiones sobre el derecho a la ciudad en varios textos dispersos. En 1972, precisamente, se publicó un conjunto de ensayos bajo el título Espace et politique. Le droit a la ville II, Anthropos, Paris (hay trad. cast. de Janine Muls de Liarás y Jaime Liarás García, Espacio y Política, Península, Barcelona, 1976, pp. 18 y ss.).

guieron ampliar el alcance de los derechos de manifestación y reunión, y modificaron la jurisprudencia de los tribunales en materia de derechos sociales[5]. Igualmente, influyeron en la aprobación de leyes como la Fair Housing Act de 1968. Esta ley combatía la discriminación en materia de venta, alquiler o financiación de viviendas fundada en razones raciales, de origen étnico, nacional o religiosas. Igualmente, protegía a las personas contra coacciones y actuaciones intimidatorias que pudieran menoscabar el ejercicio del derecho a la vivienda, convirtiéndose así en precedente de las actuales normativas contra el mobbing o acoso inmobiliario.

El derecho a la vivienda y a la ciudad tras la crisis del Estado social

Muchas de estas experiencias garantistas se vieron interrumpidas por la crisis económica de los años 70 y por el ascenso de fuerzas políticas conservadoras en Europa y Estados Unidos. Bajo el auge del pensamiento neoliberal, la crisis del petróleo trajo consigo una importante crisis de la construcción y un aumento del desempleo. La inversión pública y las ayudas en materias de vivienda experimentaron importantes recortes. Disminuyó la apuesta por el alquiler social y se retiraron controles sobre el mercado privado de alquiler. Se impulsó la desregulación y venta de suelo público. La descentralización, sin el debido acompañamiento presupuestario, se convirtió en coartada para la privatización.

Esta tendencia, una vez más, varió según los países. Fue especialmente marcada en algunos como el Reino Unido, donde el gobierno de Margaret Thatcher revirtió buena parte de los principios que habían inspirado las políticas habitacionales laboristas de posguerra. Las Housing Associations, organizaciones en principio sin fines de lucro, adquirieron un papel relevante en las políticas de vivienda de ámbito municipal[6]. La gestión del parque público se transfirió a gestores privados, se recortaron las ayudas a los promotores de vivienda social, se flexibilizaron las condiciones para los desahucios y se estimuló el derecho a convertirse en propietario –el right to buy- en desmedro del tradicional incentivo del alquiler[7].

5 Vid. D. Mitchell, The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space, The Guildford Press, New York, 2003.

6 Los cambios en la ley sobre vivienda no lucrativa en Alemania también serían expresión de esta tendencia privatizadora.

7 Con todo, el Reino Unido conservó un parque importante de viviendas en alquiler. Tras la era Thatcher, un 69% del parque eran viviendas en propiedad; un 31% eran viviendas de alquiler privadas y un 21% -el segundo porcentaje más alto de Europa- eran de alquiler social.

Lejos de resolver, sin embargo, muchos de los problemas planteados por las políticas ligadas al Estado social tradicional, las fórmulas neoliberales los agravaron. Los recortes de derechos laborales y de derechos sociales urbanos como el derecho a la vivienda, al transporte público, al agua o a la educación, han comportado una reconfiguración decisiva del espacio público y de las condiciones de acceso al mismo. La creciente financiarización de la economía experimentada a partir de los años 80 y 90 del siglo pasado ha generado a su vez intensos procesos de especulación y de segregación espacial. Estos procesos han tenido un impacto ambiental y social considerable. Han favorecido la irrupción de nuevas zonas comerciales, barrios de lujo y servicios orientados al turismo o a los mega-eventos. Estos "cercamientos" privados contrastan con el desplazamiento de las clases populares urbanas a barrios y áreas degradadas y con la precarización de las condiciones de vida en las zonas rurales.

El desmantelamiento de las políticas sociales en las ciudades también ha favorecido el aumento de cierta delincuencia callejera y de los pequeños conflictos urbanos. Amplificados por los medios de comunicación, estos conflictos han alentado las demandas de una gestión represiva y punitiva de la nueva inseguridad urbana. Las políticas de "tolerancia cero" impulsadas por el alcalde de Nueva York Rudloph Giuliani se han convertido en paradigma del nuevo warfare articulados sobre las ruinas del welfare[8]. Estas políticas persiguen varios propósitos a la vez. Permiten priorizar la seguridad urbana y patrimonial de las clases altas y de ciertos estratos medios, asegurando su lealtad electoral. Contribuyen a mantener a raya a los múltiples marginados de la urbanización neoliberal: desde personas sin techo y sin empleo a migrantes indocumentados, trabajadoras sexuales y mendigos, pasando por una parte no desdeñable de la disidencia política y cultural. Y, sobre todo, permiten ocultar las actuaciones con frecuencia ilegales y la responsabilidad de diversos agentes públicos y privados, financieros e inmobiliarios, en las políticas en curso.

En aquellas regiones en las que la segregación espacial y la exclusión provocadas por estas políticas ha sido más intensa, las reflexiones en torno al derecho a la ciudad han cobrado creciente actualidad. En Brasil, por ejemplo, los estragos causados por la urbanización neoliberal abrieron paso a un potente movimiento popular por la reforma urbana. Este movimiento de pobres urbanos, no carente de vínculos con otros como el movimiento sin tierra (MST), ha hecho del derecho a la vivienda y a la ciudad una de sus banderas principales. Este tipo de organizaciones también han sido frecuentes en otros países latinoamericanos. Sus exigencias no han tarda-

8 El sociólogo francés Loïc Wacquant ha descrito de manera penetrante este paso del Estado social al Estado penal, tanto en Estados Unidos como en Europa, así como las políticas de "tolerancia cero" dirigidas a disciplinar la conflictividad urbana y a castigar a los pobres. Vid. L. Wacquant, Les prisons de la misère, Éditions Raison d'Agir, París, 1999. Trad. cast. de H. Pons, Las cárceles de la miseria, Manantial, Buenos Aires, 1999; y Punir les pauvres. Le noveau gouvernement de l'insecurité sociale, Agone, París, 2004. Hay trad. catalana de Lourdes Bigorra, Castigar els pobres. El nou govern de la inseguretat social, Assaig, Barcelona, 2006.

do en adquirir traducción jurídica en constituciones y leyes. La constitución brasileña de 1988 y la colombiana de 1991 fueron las primeras en otorgar a los derechos urbanos y a la gestión democrática del espacio público un papel destacado. Con el propósito de desarrollar estas previsiones, se aprobó en Colombia la Ley de Desarrollo Territorial, de 1997. En Brasil, por su parte, tuvieron lugar, a partir de 1989, las primeras experiencias de presupuestos participativos en Porto Alegre, una pieza central del derecho a participar en la gestión del espacio urbano[9]. Estas experiencias pesaron de manera decisiva en la aprobación del Estatuto de la ciudad de 2001, una ley marco orientada a promover la "función social de las ciudades", y en la creación de un ministerio específico de ciudades en 2003.

Este desarrollo normativo e institucional ha coincidido también con la aparición de una interesante jurisprudencia en materia habitacional, sobre todo en países como Colombia o Brasil. Estas sentencias han venido a relativizar la idea del derecho a la vivienda como un derecho no justiciable y han mostrado diferentes caminos para lograr su protección ante los tribunales. El cuadro se ha completado con el desarrollo de una agenda popular en torno a la cuestión urbana en el marco del Foro Social Mundial, cuya primera edición tuvo lugar justamente en Brasil, en 2001. De aquí partió, patrocinada por organizaciones populares locales y por redes de incidencia como la Coalición Internacional para el Habitat (HIC), la propuesta de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

Tanto la Carta Mundial como otros documentos generados desde la sociedad civil intentan poner de relieve las crecientes desigualdades sociales producidas en el ámbito urbano. La existencia de ciudades opulentas y de auténticas ciudades miserables, de privatopías y de guetos urbanos, de ciudades legales y de ciudades fuera de la ley[10]. Denuncian la apropiación privada de las inversiones públicas en vivienda, transporte, equipamientos urbanos y servicios públicos. Intentan mostrar cómo la mercantilización del suelo y la revalorización inmobiliaria han conducido a la exclusión de amplios sectores de la población. A esta realidad oponen el hecho de la producción social del hábitat y conciben el derecho a la ciudad como el derecho individual y colectivo a rehacer la vida urbana desde una perspectiva social y ecológicamente sostenible. Postulan, para ello, el ejercicio interdependiente de todos los derechos humanos así como una serie de deberes, principios y obligaciones en el ámbito urbano.

9 Ya desde 1985, los movimientos comunitarios de Porto Alegre, a través de la UAMPA – Unión de Asociaciones de Habitantes de Porto Alegre- comenzaron a demandar la participación de las comunidades en la elaboración del presupuesto municipal. Los presupuestos participativos se pusieron en marcha al comienzo de la administración del Alcalde Olívio Dutra, del Partido de los Trabajadores (PT).

10 «Planeta de ciudades miseria» es la expresión que ha popularizado Mike Davis para describir este proceso de degradación urbana. Vid. Planet of slums, Verso, Londres, 2006. Hay trad. cast. de J.A. Amoroto Salido, Planeta de ciudades miseria, Foca, Madrid, 2007.

Entre los derechos urbanos que configurarían el más amplio derecho a ciudades y a pueblos sostenibles destacan: el derecho a participar en la elaboración del presupuesto municipal; el derecho a participar en la plusvalía urbana; el derecho al reconocimiento y a la no criminalización del trabajo informal realizado por las personas de bajos ingresos o desocupadas; el derecho a participar en la planificación, regulación y gestión urbano-ambiental y a impedir la segregación y exclusión territorial; el derecho a participar en el control y evaluación de las fuerzas de seguridad; el derecho a que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más próximo a la población y a que la ciudadanía pueda participar en su gestión y fiscalización; el derecho a la movilidad y a la circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano, y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, es decir, a precios razonables; el derecho a permanecer en la ciudad y a no ser expulsado de ella de manera arbitraria; el derecho a la remoción de barreras arquitectónicas y a la adaptación de las edificaciones públicas y de los lugares de trabajo y esparcimiento a las necesidades de las personas con discapacidades; el derecho de las mujeres a acceder al espacio público sin discriminaciones sexistas y de acuerdo a sus específicas necesidades; o el derecho de las personas sin hogar a albergues transitorios, sin perjuicio de la provisión de un solución definitiva en materia de vivienda. Todo ello enmarcado en dos principios fundamentales: la gestión democrática del espacio urbano, entendido como una creación colectiva, y el establecimiento de la función social y ambiental tanto de la propiedad urbana como de la ciudad[11].

Estas normas y estas iniciativas institucionales y extra-institucionales han tenido un impacto desigual y no siempre han conseguido frenar las inercias especulativas y privatizadoras gestadas en las décadas anteriores. Sin embargo, han ido perfilando los contornos no sólo políticos, sino jurídicos, del derecho a la vivienda y a la ciudad. Finalmente, este último ha acabado por adquirir carta de naturaleza constitucional con los nuevos procesos constituyentes abiertos en Venezuela, Bolivia y Ecuador a finales de los años 90'. La fallida propuesta de reforma venezolana de 2007 fue el primer intento de consagrarlo de manera específica en un texto constitucional. Este intento se ha concretado en la constitución ecuatoriana de 2008, que lo reconoció en su artículo 31, vinculándolo a otros principios como el deber de promoción del alquiler social, financiado a través de instrumentos públicos y de ahorro popular (art. 375).

11 Vid. una buena síntesis en S. Tedeschi, C. Acosta, N. Saule Jr. y P. Romerio, Derecho a la ciudad: para conocer y hacer cumplir, COHRE-POLIS, Sao Paulo, 2008.

Según el texto ecuatoriano, "las personas tienen derecho al pleno disfrute de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y los rural". Esta concepción vincula el derecho a la ciudad a la idea del sumak kawsay, o buen vivir, en lengua quichwa. El buen vivir, componente central de la constitución ecuatoriana pero también de la boliviana de 2009 exige un desarrollo urbano que no suponga el expolio de las zonas rurales y que sea compatible, en suma, con la preservación de la biodiversidad, de la soberanía alimentaria y de derechos como el derecho al agua o a la tierra. De ahí que se insista en que "el ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía" (art. 31).

Naturalmente, este proceso de decantación jurídica del derecho a la vivienda y a la ciudad no sólo se ha circunscrito a esta región del planeta. En Europa, los vientos privatizadores de las últimas décadas no han impedido la aparición de nuevas propuestas dirigidas a garantizar el acceso a la vivienda como derecho subjetivo y como servicio de interés general. Los casos de Francia y de Escocia son paradigmáticos en este sentido. En Francia, la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV), de 1991, y la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (LSRU), de 2000, introdujeron principios importantes de regulación de la política urbanística como el de mezcla social. La LSRU también incorporó como objetivo de solidaridad urbana la obligación de que al menos un 20% del parque municipal se dedicara, bajo pena de multa, a vivienda social. Asimismo, se previeron subvenciones y ayudas fiscales directas a la producción y a la tenencia de vivienda social en alquiler, se establecieron por ley límites al endeudamiento bancario y se previeron mecanismos para evitar desalojos socialmente no deseados. En 2007, por fin, se aprobó, con antecedentes en la Ley Guillot, de 1982, y Besson, de 1990, la Loi sur le Droit au Logement Opposable. Esta ley, conocida como Ley DALO sobre el derecho exigible a la vivienda, tenía como objetivo avanzar en la justiciabilidad del acceso a la vivienda. Su fuente inmediata era la Homelessness Scotland Act, de 2003, una ley escocesa orientada a erradicar las viviendas en malas condiciones y a garantizar que para 2012 todas las personas con necesidades prioritarias pudieran reclamar ante los tribunales el derecho a una vivienda en alquiler. La Ley DALO francesa se plantea objetivos similares. Asegurar el derecho subjetivo al alquiler en diferentes fases, introduciendo la posibilidad de reclamar judicialmente negativas injustificadas por parte de las administraciones públicas.

La evolución del derecho a la vivienda y a la ciudad en el ámbito internacional y regional

Además de en el ámbito estrictamente estatal el derecho a la vivienda y a la ciudad también ha experimentado algunos desarrollos interesantes en el ámbito internacional. Mientras algunos organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial han favorecido políticas urbanísticas y habitacionales de signo neoliberal, otros, en cambio, han contribuido al desarrollo de los derechos habitacionales como auténticos derechos exigibles.

Ya en la última década del siglo pasado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas dedicó importantes esfuerzos a delimitar el alcance jurídico de los derechos habitacionales contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. En 1991, el Comité emitió la Observación General nº 4 un instrumento fundamental para interpretar el alcance del derecho a la vivienda así como las obligaciones que suscita. A esta Observación le siguió la Observación General nº 7, de 1997, dedicada al derecho a la protección contra los desalojos. Los diferentes Relatores Especiales sobre el derecho a una vivienda adecuada también contribuyeron a su mayor visibilización y concreción jurídica. En 1994, el relator R. Sachar presentó un Proyecto de Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda. Posteriormente, los relatores Miloon Kothari y Raquel Rolnik realizaron aportaciones centrales sobre la relación entre los derechos habitacionales y la situación de las mujeres o de la población migrante.

Si bien el derecho a la ciudad no ha sido incorporado aún en ningún tratado o declaración de derecho internacional, existen precedentes que marcan el camino hacia un reconocimiento positivo cada vez mayor. En Europa, más de 500 ciudades ratificaron la Carta Europea de Salvaguarda de Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en Saint-Denis, en mayo de 2000. Estrictamente hablando, no es una carta sobre el derecho a la ciudad sino sobre los derechos humanos en el ámbito urbano. En todo caso, presenta muchos puntos en común con las cartas y leyes sobre la materia aprobadas en otros contextos.

En su artículo I, la Carta define a la ciudad como el "espacio colectivo perteneciente a todos sus habitantes, que tienen derecho a encontrar en él las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo sus deberes de solidaridad". El artículo IV otorga especial protección a los colectivos y ciudadanos

más vulnerables. El derecho a la vivienda, por su parte, está previsto en el artículo XV. Su redacción introduce previsiones novedosas en la formulación del derecho. También deja claro su vínculo con otros derechos más amplios ligados al disfrute de una vida digna y segura en el espacio público, sin discriminaciones por razones económicas o sexuales[12]. El artículo XIX de la carta, por fin, recoge el derecho a un urbanismo armonioso y sostenible. Este derecho se vincula a los derechos de participación ciudadana y plantea la necesidad de subordinar los programas y planes urbanísticos a estándares adecuados desde un punto de vista ambiental.

La intención de la Carta es que estos preceptos no queden en meros enunciados morales y se conviertan en obligaciones jurídicas para las autoridades de las ciudades. Para ello, compromete a las ciudades signatarias "a rechazar o denunciar cualquier acto jurídico, y en particular, todo contrato municipal, cuyas consecuencias fueran un obstáculo a los derechos reconocidos o fueran contrarias a su realización, y a actuar de tal modo que los demás sujetos de derecho reconozcan también el valor jurídico superior de dichos derechos"[13].

Como se ha apuntado ya, la Carta Europea de Salvaguarda no asume de manera explícita la categoría de derecho a la ciudad. Se parece más a otros textos de derechos urbanos o de derechos en la ciudad como la Charte montréalaise des droits et responsabilités que entró en vigor en 2006. En todo caso, pone de relieve la interdependencia y la indivisibilidad de diferentes derechos humanos, así como la necesidad de pensarlos en clave específicamente urbana.

Es verdad, como afirma el geógrafo norteamericano David Harvey, que en el contexto actual muchas de estas exigencias suelen perder su dimensión transformadora. Según Harvey, esto se debe a que no desafían fundamentalmente las lógicas de mercado neoliberales o las formas dominantes de la legalidad o de la acción estatal. El derecho a la ciudad es muchas veces concebido como un simple derecho de acceso a los recursos urbanos y al espacio público tal como es. Pero no como el derecho a transformarlos, propiciando su democratización, su sustracción a las lógicas institucionales burocráticas y su re adaptación a escalas más sostenibles[14].

12 Dice el art. XV: "1. Todos los ciudadanos y ciudadanas tiene derecho a una vivienda digna, segura y salubre. 2. Las autoridades municipales velan por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos sus ciudadanos y ciudadanas, sin distinción por razón de nivel de ingresos. Dichos equipamientos deben comprender estructuras de acogida para las personas sin techo que garanticen su seguridad y su dignidad, y estructuras para las mujeres víctimas de la violencia, en particular de la violencia doméstica y los malos tratos, y para quienes intentan escapar de la prostitución. 3. Las autoridades municipales garantizan el derecho de los nómadas a permanecer en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana»

13 Además de mecanismos de supervisión a cargo de comisiones específicas, en el apartado 2º de las Disposiciones adicionales las ciudades se comprometen, a efectos del control jurisdiccional de los derechos contenidos en la Carta, a solicitar de sus estados y a la Unión Europea que contemplen las declaraciones constitucionales de derechos humanos o el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

14 Vid. D. Harvey, «El derecho a la ciudad», a New Left Review nº 53, Edición castellana, Akal, Madrid, 2008, pp. 23 y 24.

El derecho a la vivienda y a la ciudad en el ámbito español: déficits y desafíos.

En el ámbito específicamente español, el debate sobre el derecho a la vivienda y a la ciudad viene lastrado por un déficit histórico en materia de políticas habitacionales y urbanísticas. La vivienda y el suelo han tendido a considerarse, sobre todo, bienes de inversión orientados al crecimiento del PIB, al mantenimiento del empleo o a la capitalización personal. Pero no auténticas necesidades básicas tutelables a través de un sistema de derechos subjetivos exigibles y de servicios públicos de calidad.

Dejando de lado algunos ensayos puntuales durante la II República, el caso español constituye una anomalía en el panorama europeo. Durante el franquismo, la política urbanística se caracterizó por la generación de vivienda libre o de vivienda protegida fácilmente descalificable, dirigida a satisfacer las necesidades de las clases medias y altas. Las clases populares, en cambio, sólo fueron objeto de medidas marginales de beneficencia y de emergencia, con un fuerte cariz paternalista.

Este panorama no cambió sustancialmente tras la transición. Las demandas habitacionales y de derechos urbanos de los movimientos sindicales y vecinales opuestos a la dictadura generaron un debate público en el que las menciones al derecho a la ciudad no fueron infrecuentes[15]. Esta presión se reflejó incluso en los debates constituyentes de 1978. Viejas iniciativas republicanas como la socialización del suelo fueron recuperadas. Sin embargo, a diferencia de otras constituciones socialmente avanzadas como la portuguesa de 1976, el nuevo texto no sólo era hijo de las luchas anti-franquistas[16]. Era el producto de un pacto con los poderes económicos, financieros e inmobiliarios vinculados al antiguo régimen. Y todo ello en un contexto en el que el propio Estado social comenzaba a ser cuestionado en otros países europeos.

15 Ver, por ejemplo, M. Castells, Ciudad, democracia y socialismo. La experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid, Siglo XXI, Madrid, 1977; J. Borja, La ciudad conquistada, Alianza, Madrid, 2003; C. Molinero y P. Ysas (coords.), Construint la ciutat democràtica. El moviment veïnal durant el tardofranquisme i la transició, Icaria, Barcelona, 2010.

16 El artículo 65 de la constitución portuguesa consagraba el derecho para todas las personas y sus familias a una vivienda "de tamaño adecuado, con un nivel satisfactorio de higiene y comodidad y que preserve la intimidad personal y familiar". Luego establecía una serie de obligaciones estatales que incluían: a) la elaboración de una política de vivienda planificada y una planificación urbana que garantice una red adecuada de transporte y servicios sociales; b) la promoción de las iniciativas de autoridades y comunidades encaminadas a solucionar los problemas de vivienda; c) la promoción de la creación de cooperativas de vivienda, así como la construcción de unidades particulares; d) el impulso a la construcción privada, siempre que sea de interés público, así como de permitir el acceso a la propiedad de la vivienda; e) la adopción de una política encaminada a introducir un sistema de alquileres compatible con los ingresos familiares y la propiedad de la vivienda; f) la supervisión de los bienes inmuebles y el deber de expropiación tierras urbanas siempre que sea necesario, estableciendo los requisitos legales para su uso.

El marco constitucional resultante de estas tendencias es complejo. El derecho a una vivienda digna y adecuada se consagró junto al derecho de la comunidad a participar de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los poderes públicos y junto al mandato de regulación del suelo de acuerdo al interés general y para impedir la especulación (art. 47). Pero se recogió en el capítulo de los principios rectores de la política económica y social, lo que vino a debilitar su potencialidad jurídica como derecho subjetivo (art. 53.3)[17].

La constitución también reconoció otros principios relevantes desde el punto de vista de las políticas habitacionales y urbanísticas. Por ejemplo, la posible reserva al sector público de recursos o servicios esenciales (art. 128.2). La subordinación de todas las formas de riqueza al interés general (art. 128.1). La posibilidad de planificación de la actividad económica para atender necesidades colectivas (art. 131.1). O la obligación de los poderes públicos de velar por una utilización racional de los recursos naturales y por el equilibrio territorial, apoyándose en la solidaridad colectiva (arts. 45 y 138). Pero lo hizo, una vez más, otorgando un papel destacado al derecho de propiedad privada (art. 33) y a la libertad de empresa, en el marco de una economía de mercado (art. 38).

Esta tensión entre la constitución social y ambiental y la constitución liberal se resolvió a menudo a favor de la segunda. Varias razones contribuyeron a ello. Las inercias del pasado, las tendencias privatizadoras dominantes tras la transición y, de manera muy señalada, por el impacto que tuvo la integración europea, claramente decantada tras el Tratado de Maastricht de 1992 hacia las políticas monetarias y de reducción del déficit que propiciaron recortes en el gasto social. En ese contexto, las políticas habitacionales y urbanísticas se rigieron por principios muy alejados de las más avanzadas existentes en el derecho comparado.

La intervención pública sobre el mercado fue baja, y casi siempre, temporal. El gasto social directo en materia de vivienda se mantuvo muy por debajo de la media europea (un 1% del PIB, frente a un 3% y 4% del PIB en la Unión Europea de quince países). Entre 1956 y 2007, al menos, las políticas públicas se caracterizaron por la privatización de las plusvalías generadas por el urbanismo público. Y en la última década, por un proceso especialmente de desregulación del suelo, que en 1998 pasó a declararse urbanizable de manera casi generalizada. También la política fiscal favoreció abiertamente el acceso a la vivienda en propiedad y no en alquiler. Dentro de

17 Esta debilidad del derecho a la vivienda como derecho subjetivo se extendió a otros ámbitos. La tendencia jurisprudencial y de la doctrina mayoritaria a considerar los derechos sociales como simples mandatos o principios hizo también que se prestara escasa atención a los estándares garantistas desarrollados en torno al PIDESC o a las Observaciones Generales del Comité DESC de Naciones Unidas.

lo público, las preferencias también fueron para la vivienda en propiedad. La apuesta, en todo caso, por la vivienda protegida fue efímera, y se caracterizó por el establecimiento de plazos de descalificación más bien breves y por un rápido regreso de los inmuebles al mercado libre.

A inicios de los años 80', los mercados hipotecarios fueron desregulados. Junto a la progresiva desaparición del crédito público, este fue un factor esencial para la sobre-endeudamiento de las familias. El endeudamiento privado, en realidad, operó como un sucedáneo del no reconocimiento práctico del derecho a la vivienda. Ante la ausencia de un servicio público de vivienda al menos similar al de sanidad o educación, el acceso a crédito barato y la promesa de una subida indefinida de los precios venía a ocupar el lugar que debería haber correspondido a una progresiva construcción de un derecho a la vivienda universal y exigible.

A diferencia de otros países europeos, las políticas públicas españolas se orientaron también a la promoción de vivienda nueva antes que a la rehabilitación y regeneración urbanas. Durante los años de auge del boom inmobiliario, se llegaron a construir en un año más vivienda que en Reino Unido, Francia y Alemania juntos. Mientras, la vivienda vacía permaneció como un fenómeno normal, con el que había que convivir. Esta inercia productivista incentivó de manera irracional el turismo inmobiliario y las segundas residencias. Con ello se generaron también procesos relativos de segregación especial. En cuestión de años se han multiplicado los guetos y los casos de acoso inmobiliario contra colectivos vulnerables, con rentas bajas. Aparecido urbanizaciones de lujo, en ocasiones cerradas, y peligrosos sucesos de xenofobia vinculados a la precariedad en las condiciones habitacionales (como en El Ejido y otras ciudades). La ausencia de un sistema de financiación local adecuado también incentivó la venta de suelo público y la aparición de sonados casos de corrupción ligados a un tipo específico de municipalismo y de empresariado, sobre todo en algunas áreas[18]. Finalmente, el impulso a la construcción indiscriminada generó procesos de consumo abrasivo, y en ciertos casos, irreversibles, del territorio, con procesos agudos de artificialización del suelo[19].

En 2006, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda, Miloon Kothari, situó el panorama español al límite de la emergencia habitacional. Por ese entonces, los cambios de gobierno operados en el ámbito estatal y

18 Vid., entre otros, M. Alcaraz Ramos «De la corrupción urbanística a la corrupción de la democracia», a El Estado de derecho frente a la corrupción urbanística, M. Alcaraz Ramos (dir.), La Ley, Madrid, 2007, pp. 35 y ss.

19 Vid., sobre todo para la zona del Levante, el devastador análisis de A. Montiel Márquez, «El modelo inmobiliario valenciano. Marco institucional, actores, resultados y perspectivas», a J.M. Naredo y A. Montiel Márquez, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Icaria, Barcelona, 2010, pp. 73 y ss.

en algunas comunidades autónomas, la constatación de una situación objetivamente crítica y la irrupción de un tímido pero original movimiento social por el derecho a la vivienda propiciaron algunos intentos de reforma y de reorientación de las políticas urbanísticas vigentes. En el ámbito estatal, se llegó a crear en 2004 un Ministerio de Vivienda que incorporó entre sus líneas de actuación no sólo la tutela del derecho a la vivienda sino la promoción explícita del derecho a la ciudad. Entre sus objetivos, el Ministerio planteó la necesidad de reforzar la vivienda protegida y de lograr, al menos, "un equilibrio entre la vivienda en propiedad y la vivienda en alquiler". Para ello, se amplió el término de calificación de la vivienda protegida y se creó una Sociedad Pública de Alquiler, con el propósito de mediar entre propietarios e inquilinos. También se pusieron en marcha, como en otros países europeos, ayudas directas a la demanda de vivienda, que se sumaron a las importantes ayudas a la oferta. En el plano legislativo, se aprobó en 2008 una nueva Ley estatal de suelo que definía a la ciudad como ámbito de ejercicio de derechos y recordaba la función social de la propiedad del suelo. Entre otras innovaciones, la nueva ley preveía una reserva mínima de suelo de un 30% para vivienda protegida de un 30%, obligaba a los ayuntamientos a realizar estudios de impacto ambiental de sus actuaciones urbanísticas y, sobre todo, ligaba la valoración del suelo a su situación real y no a las expectativas futuras, con el propósito de neutralizar las prácticas de clasificación y retención puramente especulativas.

En el ámbito autonómico, donde se centran las principales competencias en materia urbanística y de vivienda, también se produjeron innovaciones importantes. El derecho a la vivienda fue reconocido en diferentes Estatutos de Autonomía, como el catalán (art. 26) o el andaluz (art. 25), junto a otros derechos y principios rectores susceptibles de ser leídos en clave urbana. Algunas comunidades autónomas impulsaron también normativas e iniciativas garantistas imitadas luego por otras comunidades y por el propio estado central. La Comunidad Autónoma Vasca fue pionera en el impulso de reservas para vivienda protegida (de hasta un 75%) y en la calificación de por vida de la misma. También creó un programa para la movilización de vivienda vacía que, a cambio de ciertas garantías a los propietarios, permitía destinar pisos de alquiler a colectivos vulnerables y a precios inferiores a los del mercado. Asimismo, propició una importante diversificación de las modalidades de acceso a la vivienda, dando lugar a algunas tradicionalmente marginadas como el arrendamiento o el derecho de superficie[20]. También en Cataluña se incentivaron medidas de este tipo. En 2004 se aprobó una Ley de Barrios, considerada por algunos autores como una ley anti-guetos.

20 Vid. Javier Burón Cuadrado, «Examen de la política de vivienda en Euskadi: situación actual y perspectivas», a Revista Vasca de Administración Pública nº 79, Septiembre-diciembre, 2007.

En 2007, por su parte, se aprobó una Ley por el derecho a la vivienda, en 2007, la primera, en realidad, en considerar la vivienda como un derecho y no como una simple política pública. Inspirada en parte en la LSRU francesa, la ley catalana introdujo principios como los de mezcla social y solidaridad urbana. A partir de directivas europeas anti-discriminatorias, y en la línea de la Fair Housing Act norteamericana de 1968, consagró el acoso inmobiliario como una práctica prohibida y previó la inversión de la carga de la prueba en casos de denuncia. Por otro lado, estableció un registro único de solicitantes de vivienda protegida y consagró un complejo procedimiento de expropiación del usufructo para viviendas abandonadas de manera permanente e injustificada.

En la estela de la ley catalana, se impulsaron proyectos de ley y se aprobaron leyes por el derecho a la vivienda en otras comunidades autónomas como la vasca, la andaluza o la comunidad foral de Navarra. Estos proyectos y estas leyes intentan o avanzar en la consideración del derecho a la vivienda como un derecho subjetivo exigible ante los tribunales, en una línea similar a la ley escocesa de 2003 o a la ley DALO francesa de 2007. Un proyecto de ley del derecho a la vivienda vasco de 2008, que no se llegó a aprobar, pretendía concretar el alcance de las iniciativas impulsadas en la legislación anterior. Uno de sus objetivos principales consistía en convertir el derecho a la vivienda en un derecho subjetivo exigible en el año 2012. Ello quería decir que toda persona debía tener acceso, de manera gradual, a una vivienda de protección pública en régimen de alquiler o a un alojamiento dotacional en alquiler. Si esto no fuera posible, este derecho debería satisfacerse bien mediante el acceso a un programa de movilización de vivienda vacía, bien mediante la subvención del alquiler de la vivienda. Este objetivo ha sido retomado recientemente por un nuevo anteproyecto de ley del derecho a la vivienda sometido a discusión pública que pretende avanzar por líneas similares[21].

En realidad, tanto las iniciativas producidas a nivel estatal, como algunas autonómicas, han introducidos cambios normativos relevantes en relación con las políticas heredadas. No obstante, su alcance concreto ha sido limitado. Como constató en su momento la nueva Relatora de Naciones Unidas para el derecho a una vivienda digna y adecuada, Raquel Rolnik, el estallido de la crisis de 2008 ha paralizado

21 La ley andaluza del derecho a la vivienda de 2010 también se plantea la cuestión de la exigibilidad del derecho. En realidad, esta ley persigue un doble objetivo. Pretende dar respuesta a las necesidades habitacionales de los colectivos más vulnerables. Pero pretende también responder a las exigencias de un sector de la construcción que, tras la crisis, no está en condiciones de apostar ya por la vivienda libre. En ese marco, la ley prevé diversas tipologías de acceso a la vivienda. La garantía del derecho se vincula a la provisión de vivienda o de ayudas que en ningún caso supongan dedicar más del 30% de los ingresos a la compra o más del 25% tratándose de alquiler. Se obliga a los municipios a prever reservas de suelo, pero no se concretan porcentajes concretos. Transcurridos dos años desde la aprobación de la ley, se reconoce a los titulares de intereses legítimos el derecho a reclamar judicialmente que los ayuntamientos aprueben o ejecuten planes municipales que persigan los objetivos fijados en la ley.

muchas de las iniciativas más garantistas y agravado los rasgos más patológicos del modelo anterior. Disposiciones clave que facilitaban la especulación, como los criterios de valoración del suelo, se han mantenido. La consciencia del fracaso social y ambiental de las políticas anteriores promovió declaraciones a favor del alquiler o de la rehabilitación y la regeneración urbanas. En la práctica, sin embargo, las políticas fiscales y las inversiones para conseguir estos objetivos han sido nimias cuando no inexistentes. La mayoría de las administraciones ha concentrado sus esfuerzos en reducir el déficit a partir de recortes a las ayudas en materia de vivienda y de reactivar al sector de la construcción. Buena parte de las agencias de mediación para el alquiler –comenzando por la estatal- han mostrado resultados pobres. Un número considerable de viviendas construidas en los últimos años permanecen inutilizadas, están paradas o han pasado a manos de las entidades financieras, sin que se haya hecho demasiado para movilizar dicho stock. En el ámbito estatal, no sólo no se ha acometido la imprescindible regulación del mercado hipotecario sino que se han tolerado los abusos de la banca y se ha acelerado la privatización y concentración del sistema financiero. Han faltado políticas fiscales más decididas a favor del alquiler o contra el abandono prolongado e injustificado de viviendas e inmuebles, sobre todo en aquellas zonas donde existe una fuerte demanda residencial. Por otro lado, en un país en el que la vivienda social de alquiler no llega al 1% del total del parque, se ha planteado una fuerte desregulación de la ley de arrendamientos urbanos con el objetivo de facilitar los desahucios[22].

En realidad, la debilidad de las políticas urbanísticas y habitacionales aparece como la prolongación de una organización estatal caracterizada por un "bienestar" desigual y muy insuficiente y una democratización incompleta[23]. A pesar de que la crisis actual está generando tendencias similares en toda Europa, la desconvergencia entre el modelo español y la media europea – la de la UE de 15 países- es creciente. La otra cara de esta emergencia social y habitacional es la proliferación de medidas de emergencia punitiva y la aparición de políticas urbanas de claro sesgo represivo. Muchas de ellas, como las ordenanzas de civismo existentes en grandes ciudades como Barcelona, Granada o Zaragoza, pretenden dar una respuesta sancionadora, de orden público, a los múltiples fenómenos de exclusión y marginación generados por el fracaso de las políticas urbanísticas y habitacionales en curso[24].

22 Vid. Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios.

23 Ver, sobre el tema, V. Navarro, Bienestar insuficiente, democracia incompleta, Anagrama, Barcelona, 2002.

24 A pesar del tono punitivo que anima a la ordenanza del civismo barcelonesa, ésta prevé la necesidad de que se la complemente con una carta de derechos y deberes de los ciudadanos. Esta carta de ciudadanía fue aprobada por el ayuntamiento de Barcelona en diciembre de 2010. Entre otros referentes normativos, esta carta se inspira en la Carta de Salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad.

Ninguna de estas actuaciones, en todo caso, contribuye a la construcción del derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, como servicios de alojamiento de calidad y como instrumento de democratización de la vida urbana. Por el contrario, el desmesurado peso adquirido por ciertos poderes financieros y económicos se ha convertido en obstáculos severos a la articulación de un auténtico derecho a ciudades, pueblos y barrios sostenibles. La reversión de ese escenario depende, ciertamente, de la imaginación institucional y de la voluntad garantista de los poderes públicos. Pero requiere además, como ha ocurrido siempre en la historia de los derechos, de la existencia de movimientos sociales, vecinales y sindicales capaces de recuperar el control democrático sobre el espacio público y de instituir, al mismo tiempo, nuevas formas de urbanización, más inclusivas y solidarias. Ese es el gran reto de los tiempos por venir.

Bibliografia, referencias web y documentación

ALCARAZ RAMOS, M.; *"De la corrupción urbanística a la corrupción de la democracia"*, *en El Estado de derecho frente a la corrupción urbanística, M. Alcaraz Ramos (dir.), La Ley, Madrid, 2007, pp. 35 y ss.*

BORJA, J.; *La ciudad conquistada, Alianza, Madrid, 2003.*

BURÓN CUADRADO, JAVIER; *"Examen de la política de vivienda en Euskadi: situación actual y perspectivas", en Revista Vasca de Administración Pública nº 79, Septiembre-Diciembre, 2007.*

CASTELLS, M.; *Ciudad, democracia y socialismo. La experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid, Siglo XXI, Madrid, 1977.*

DAVIS, MIKE; *Planet of slums, Verso, Londres, 2006. Hay trad. cast. de J.A. Amoroto Salido, Planeta de ciudades miseria, Foca, Madrid, 2007.*

ENGELS, F.; *El problema de la vivienda, Gustavo Gilli, Barcelona, 1976.*

HARVEY, D.; *"El derecho a la ciudad", en New Left Review nº 53, Edición castellana, Akal, Madrid, 2008, pp. 23 y 24.*

LEFEBVRE, H.; *Le droit a la ville, Anthropos, Paris, 1968 (hay trad. cast. de J. González Pueyo, El derecho a la ciudad, Península, Barcelona, 1969).*

LEFEBVRE, H.; *Espace et politique. Le droit a la ville II, Anthropos, Paris, 1972 (hay trad. cast. de Janine Muls de Liarás y Jaime Liarás García, Espacio y Política, Península, Barcelona, 1976, pp. 18 y ss.)*

MITCHELL, D.; *The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space, The Guildford Press, New York, 2003.*

MOLINERO,C. Y YSAS, P. (coords.), *Construint la ciudad democràtica. El moviment veïnal durant el tardofranquisme i la transició, Icaria, Barcelona, 2010.*

MONTIEL MÁRQUEZ, A.; *"El modelo inmobiliario valenciano. Marco institucional, actores, resultados y perspectivas", en J.M. Naredo y A. Montiel Márquez, El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano, Icaria, Barcelona, 2010, pp. 73 y ss.*

TEDESCHI, S.; ACOSTA, C.; SAULE JR., N.; y ROMERIO, P.; *Derecho a la ciudad: para conocer y hacer cumplir, COHRE-POLIS, Sao Paulo, 2008.*

WACQUANT, L.; *Les prisons de la misère, Éditions Raison d'Agir, París, 1999. Trad. cast. de H. Pons, Las cárceles de la miseria, Manantial, Buenos Aires, 1999.*

WACQUANT, L. ; *Punir les pauvres. Le noveau gouvernement de l'insecurité sociale, Agone, París, 2004. Hay trad. catalana de Lourdes Bigorra, Castigar els pobres. El nou govern de la inseguretat social, Assaig, Barcelona, 2006.*

¿Qué es el derecho a la ciudad?

El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el *buen vivir*

María Lorena Zarate

El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir

María Lorena Zárate
Coordinadora de la oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat

"Entendemos que la construcción de una ciudad justa e igualitaria es inseparable de la lucha por la democratización del acceso a tierra urbana y rural, de la lucha por la reforma urbana y agraria, de la lucha por la democratización de la gestión del territorio, por la soberanía alimentaria de los pueblos, por las prácticas agrícolas ambientalmente responsables, por la garantía de los modos y medios de vida de las y los agricultores familiares y de las poblaciones tradicionales e indígenas en todo el mundo".

Carta de Rio de Janeiro, Foro Social Urbano, marzo 2010.

"[el derecho a la ciudad es] el derecho a cambiarnos a nosotros mismos, cambiando la ciudad".
David Harvey, 2008

.El fenómeno urbano: las ciudades que tenemos

En los últimos años, documentos de todo tipo (informes oficiales, artículos periodísticos, ensayos y novelas) no se cansan de repetir un hecho sin precedentes: por primera vez en la historia de la humanidad, la mitad de la población global del planeta, unos 3 mil 400 millones de personas, viven en ciudades, y se espera que en 40 años ese porcentaje llegue a las tres cuartas partes (por supuesto con muchas diferencias entre regiones y países). En América Latina, como sabemos, la cresta de la ola tuvo lugar entre las décadas del 50 y el 70, fuertemente asociada a un prominente proceso de industrialización y desarrollo del mercado interno que produjo migraciones internas masivas –ese desplazamiento desde el campo y los pequeños poblados rurales continúa pero ya no sólo a las grandes ciudades capitales (muchas de las cuales están estancadas o incluso perdiendo población desde las últimas dos décadas) sino, y sobre todo, hacia ciudades intermedias dentro y fuera de los bordes nacionales. Por su parte, África y Asia están sufriendo ahora una urbanización incluso más acelerada y bajo condiciones todavía más difíciles –más precarias en términos económicos, sociales e institucionales[2]. En los últimos 60 años, mucha megaciudades del sur han multiplicado su población diez veces o incluso más[3]; en sólo 20 años, la población urbana africana superará a la población total de Europa.

1 Más información y contacto: www.hic-al.org (español y portugués), www.hic-net.org (inglés, francés y español), info@hic-al.org.

2 De acuerdo con ONU-Hábitat, entre 2005 y 2010 África experimentó la tasa de crecimiento urbano más alta del mundo -3.3% anual- y se espera que mantenga un ritmo relativamente alto durante los próximos 15 años. State of the World's Cities 2010-2011, Bridging the Urban Divide, Earthscan, Londres, 2008, p. 15. Versión electrónica disponible en http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917 (consulta enero 2011).

Abundan las páginas de diagnósticos y descripciones más o menos detalladas de una realidad que, está claro, no ha salido de un repollo. Pero cada vez es más difícil encontrar análisis -tan prolíficos hace cuarenta o cincuenta años- de las causas profundas de la urbanización. La tendencia a la concentración de la población no sólo no se cuestiona sino que se presenta como irreversible (nuestro "futuro urbano"). Visiones pendulares, extremas (¿polarizantes?), que no alcanzan para explicar bien la realidad que nos rodea: de los aforismos que hacen apología de la vida en las ciudades y su rol ("motores del desarrollo", "imanes de esperanza") en relación a las áreas rurales, a la apocalíptica denuncia de que vamos camino a tener un "planeta de tugurios". En ambos casos, poco se dice de la responsabilidad diferenciada de los diversos actores sociales, de la relación entre el mundo urbano y el rural, de los matices y posibilidades para transformar el proceso.

La concentración del poder económico y político, ciertamente agravado a partir de la dogmática y reiterativa aplicación de las salvajes políticas neoliberales surgidas del Consenso de Washington, es un fenómeno de explotación, despojo, desigualdad, exclusión y discriminación cuyas dimensiones espaciales son claramente visibles: ciudades duales, de lujo y miseria, vecinas y amuralladas; miles de inmuebles vacíos y miles de personas sin un lugar decente donde vivir; tierra sin campesinos, sometidas a agro-negocios, privatización y acumulación acelerada y concentrada en pocas manos de los bienes comunes y la riqueza creada colectivamente[4]. Las condiciones y reglas –explícitas o no- que nuestras sociedades han creado están condenando a más de un tercio de los habitantes del mundo a vivir en absoluta miseria (y tienen a la mitad de la población mundial sobreviviendo con menos de USD 2 diarios), mientras la desigualdad crece tanto en el norte como en

3 Datos tomados de: Mike Davis, Planet of Slums, Ed. Verso, 2006, Figura 2, Megaciudades en el Tercer Mundo, basado en Urban Indicators Database, 2002. ONU-Hábitat; Thomas Brinkhoff, "The Principal Agglomerations of the World", disponible en www.citypopulation.de/World.html (2004). Hoy en día las megaciudades albergan un 4% de la población mundial y un 9% de la población urbana total. Mientras tanto, 52% de los habitantes del mundo vive en asentamientos de menos de 500,000 personas.

4 De toda la tierra privada en el mundo, se estima que alrededor de las tres cuartas partes están en manos de sólo un 2.5% de propietarios. Mientras tanto, en promedio, el 71.6% de las familias rurales en África, América Latina y Asia (excluyendo China) carecen de tierra o tienen muy poca – de entre ellos, las mujeres sólo son propietarias de entre el 1 y el 2% de toda las tierras cultivables del mundo, lo que se atribuye generalmente a la discriminación que sufren respecto a los derechos de sucesión. Mujeres en Desarrollo, Oficina para Programas Globales y Agencia Internacional para el Desarrollo (EUA), Women's Property and Inheritance Rights: Improving Lives in Changing Times. Final Synthesis and Conference Proceedings Paper (2003) – citado en el informe del anterior Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada, Miloon Kothari (7ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos), A/HRC/7/16 (13 de febrero de 2008), pp. 19-20, parágrafos 67 and 71. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/sp_reportshrc_7th.htm (consulta enero 2011).

el sur. En algunos países de América Latina y África, los asentamientos populares (slums[5]) son hogar de más del 60% de la población.

Lo que encontramos en el territorio es consecuencia de acciones y omisiones de diversos actores (las decisiones tomadas por pequeños grupos afectan la vida de las mayorías); pero, al mismo tiempo, es posibilidad y condición para la reproducción y/o transformación de procesos y relaciones sociales complejas, para la profundización o la disminución de las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales que tienen a nuestras sociedades partidas en dos.

¿Qué oportunidades estamos ofreciendo a las y los jóvenes si el 85% de los nuevos empleos a nivel global se crean en el llamado sector informal de la economía[6]? A la vez, el carecer de un lugar donde vivir, un domicilio reconocido y comprobable, afecta seriamente y en muchos casos incluso impide el pleno disfrute de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (derecho a voto, a la participación, a la salud, la educación, el trabajo, entre muchos otros). ¿Qué clase de ciudadanos y de democracia están produciendo estas macro políticas y sus consecuencias territoriales? La ciudad-negocio para unos pocos vale más que la ciudad-derecho para tod@s. El *apartheid*, en sus varias dimensiones, sigue visiblemente vigente entre nosotros.

No es una novedad para nadie que, especialmente en los últimos 25 años, los gobiernos han prácticamente abandonado su responsabilidad frente a la planeación urbano-regional, permitiendo una especulación escandalosa y la acumulación de ganancias exponenciales de parte del sector inmobiliario. De hecho, y al contrario, los Estados nacionales han jugado un papel prominente como responsables de la última crisis financiera y luego –y todavía- implementando urgentes rescates de las grandes instituciones privadas de crédito, operando una transferencia masiva de recursos públicos (y/o de fondos de ahorro y planes de retiro de trabajadores) y poniendo a cientos de miles de familias bajo la brutal amenaza de desalojos, sin ninguna alternativa –con efectos particularmente devastadores para las mujeres y niños[7].

Al mismo tiempo, las políticas vigentes ignoran o incluso criminalizan los esfuerzos individuales y colectivos de la población de menores ingresos por obtener un

5 Según lo define ONU-Hábitat, slum (tugurio, favela, barracas, chabolas, villas miseria, entre otros varios nombres utilizados en América Latina) es el área degradada de la ciudad, caracterizada por condiciones precarias e inadecuadas de vivienda, servicios básicos y seguridad de tenencia. Los orígenes del concepto (primera mitad del siglo XIX) evidencian implicancias muy negativas, vinculadas a una fuerte estigmatización y discriminación de sus habitantes: lugar de las "clases más bajas... trabajadores ocasionales, vendedores callejeros, holgazanes...", "nidos de ignorancia, vicio, depravación y crimen". Charles Booth, Life and Labour of the People in London, 1889, y descripción del Cardenal Wiseman Ward, incluidos en Wilfrid Philip, *The Life and Times of Cardinal Wiseman, Volume 1.* BiblioBazaar, 2008, pp. 568. Tomado de http://en.wikipedia.org/wiki/Slum#cite_note-13 (consulta enero 2011). Tales connotaciones están todavía muy presentes en el dualismo "formal/informal"usado en los lenguajes gubernamentales y académicos para describir tanto a la gente como los lugares donde vive, aunque sean tan dispares entre sí como Rocihna en Rio de Janeiro o Kibera en Nairobi.

6 ONU-Habitat (2008), op. cit., p. XIV

lugar digno donde vivir. Según afirman diversos estudios, entre el 50 y el 75% de los espacios habitables –no sólo viviendas sino incluso barrios enteros- del sur del mundo son resultado de las iniciativas y esfuerzos de la gente sin o con muy poco apoyo de los gobiernos y otros actores sociales y, en muchos casos, incluso contra las varias barreras oficiales[8]. En lugar de reconocer y fortalecer estos procesos populares- su obligación, según el marco que establecen los instrumentos internacionales de respeto, protección y realización de los derechos humanos- la mayor parte de los Estados han establecido condiciones para garantizar el lucro de unos pocos desarrolladores inmobiliarios privados. Si tomamos el caso de México, tristemente ejemplar en esta materia (cuya política de vivienda ha estado muy influenciada por el modelo chileno y se ha convertido ahora, a su vez, en modelo para otros países del mundo), es evidente el inicio de una serie de cambios relevantes (incluyendo la modificación al Art. 27 de la Constitución en 1992) para permitir amplias apropiaciones de tierras hasta entonces de propiedad colectiva (ejidales). Luego de más de diez años de la que es oficialmente presentada, dentro y fuera del país, como una política exitosa de vivienda, vemos surgir enormes sembradíos de varios miles de casas (desde 3,000 hasta más de 20,000) casi de la noche a la mañana, en zonas que eran de cultivo o bosques, y en muchos casos sobre pueblos de origen prehispánico. En estos nuevos guetos, usualmente localizados a un promedio de 4 horas diarias de traslado en relación al centro de la ciudad, *"no existe zonificación o planeación para usos educacionales, comerciales o cívicos, muy poca disposición de espacio público, ninguna relación con la infraestructura de transporte metropolitano y, aún más importante, ninguna posibilidad de crecimiento o*

7 Para un análisis exhaustivo de la última crisis hipotecaria y financiera, sus relaciones con las políticas económicas y de vivienda prevalecientes y su impacto en el derecho a la vivienda adecuada, así como recomendaciones preliminares, ver el Informe de la Relatora Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik (10ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos) A/HRC/10/7 (4 de febrero de 2009), parágrafo 71. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/10session/reports.htm (consulta enero 2011). Por su parte, y respecto a la situación en Estados Unidos, un testimonio del Centro Legal Nacional sobre Personas sin Hogar y Pobreza (National Law Center on Homelessness & Poverty) presentado ante el Comité sobre Servicios Financieros del Congreso (Subcomité sobre Oportunidades de Comunitarias y de Vivienda), en marzo de 2009, señalaba que alrededor de 840,000 personas viven en las calles o en albergues temporales cada día y que, en el curso de un año, esa cifra ronda los 2.5 a 3.5 millones, de los cuales 1.5 son niños (lo que significa que 1 de cada 50 niños vive en la calle). Según sus estimaciones en ese momento, las condiciones económicas pondrían a otro 1.5 millones de personas en las calles durante los siguientes dos años. Tomado de http://www.nlchp.org/content/pubs/HR_TestimonyforLA2.pdf (consulta enero 2011).

8 Miembros de HIC han dedicado más de tres décadas a sistematizar, analizar y apoyar estos procesos en diversos países y ciudades del mundo, promoviendo otra mirada a la producción y gestión social del hábitat que ha influenciado ya programas, políticas, leyes y Constituciones, así como documentos internacionales relevantes. Entre otros materiales, se puede consultar: Enrique Ortiz F. y María Lorena Zárate (compiladores), Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina. Universidad Autónoma Metropolitana y HIC-AL, México, 2002, Enrique Ortiz Flores y María Lorena Zárate (compilación y edición), De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat. Fundación Forum Universal de las Culturas, HIC y HIC-AL, Barcelona, 2005, y Rino Torres, La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres. HIC-AL, México, 2006.

transformación[9]". Un estudio reciente sobre 100 desarrollos habitacionales realizados entre 1996 y 2006 constata que, aunque existe un alto nivel de cobertura de servicios básicos, persisten deficiencias en la calidad y la frecuencia con la que se distribuye el agua, falta drenaje pluvial y tratamiento de aguas residuales, y existen problemas en el transporte público, en la recolección de basura, en la seguridad en el interior de los conjuntos y en el mantenimiento del alumbrado[10]. En pocas palabras, el urbanismo salvaje, la anti-ciudad, la perfecta negación de la urbanidad.

Las ciudades que queremos: la lucha por la reforma urbana en América Latina y el mundo

Hace ya mucho tiempo que venimos hablando de la urgente necesidad de una reforma urbana, solidaria de la reforma agraria. Los principales componentes de nuevos paradigmas y prácticas sociales alternativas de producción y disfrute de los asentamientos humanos (una ciudad democrática, incluyente, sustentable, productiva, educadora, habitable y segura) han sido parte de los debates, propuestas y experiencias concretas de movimientos sociales, redes nacionales e internacionales de la llamada sociedad civil, sindicatos, profesionales y técnicos, instituciones académicas y activistas de derechos humanos en diversos países de América Latina en los últimos 50 años. La reforma urbana y el derecho a la ciudad están hoy presentes –explícita o implícitamente- tanto en los marcos teóricos como legales y también, a la vez, como plataforma para la acción en varias regiones del mundo[11].

9 José Castillo, "After the Explosion", incluido en The Endless City, Phaidon Press Ltd., Londres, 2007, pp. 183-184. Instituciones gubernamentales y bancarias reconocen públicamente que alrededor del 40% del nuevo stock tiene problemas técnicos graves y miles de nuevas casas están todavía vacías, después de más de 3 años de haber sido construidas. Esta política ha sido posible gracias a la profunda transformación del sistema financiero, acompañada de la promoción de la propiedad privada individual como única alternativa – ambas recomendaciones enfáticas del Banco Mundial desde inicios de la década de los 90 (The World Bank, Housing: Enabling Markets to Work. Washington, D.C.. 1993). Al primero de diciembre de 2005, nueve desarrolladores privados concentraban el 25% de la producción total de vivienda en el país. Seis cotizaban en la Bolsa de Valores y, de acuerdo a datos de la Revista Obras (Nº 413, mayo de 2007, p. 40), el Índice HABITA (IH) que las integra tuvo un rendimiento de 1118% de 2000 a marzo de 2007, muy por encima del sector construcción (447%), el índice de cotizaciones (370%) y el índice de rendimiento total (414%). Seis de sus principales accionistas aparecen también dentro del ranking de los 100 empresarios más importantes de México que publicó la Revista Expansión (mayo de 2006, p. 69). Datos tomados de: Enrique Ortiz F., Housing Policies in Mexico: Impacts and Perspectives (1992-2007), en Revista TRIALOG Nº94, 3/2007."Según datos del Censo Nacional de Población 2010, en el país hay casi 5 millones de viviendas deshabitadas, es decir, un 14% del total. Publicado en diario La Jornada, 29 de marzo de 2011, página 9. Versión electrónica disponible en http://www.jornada.unam.mx/2011/03/29/index.php?section=politica&article=009n1pol (consulta marzo 2011)."

10 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades de México, 1996-2006, realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, julio 2009.

11 Para una compilación reciente sobre luchas, conquistas y desafíos a nivel global y desde lo local ver Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (editoras), Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. HIC, Santiago de Chile, 2010. Versión electrónica disponible en www.hic-net.org

La Cumbre de la Tierra (Rio de Janeiro, 1992), Hábitat II (Estambul, 1997) y la Primera Asamblea Mundial de Pobladores *Repensando la Ciudad desde la Gente* (Ciudad de México, 2000) fueron momentos relevantes en la articulación de fuerzas y la formulación de propuestas concretas. Sin duda, ese proceso cobra nueva fuerza y amplía sus dimensiones y contenidos cuando se inscribe desde 2001 en el marco del Foro Social Mundial y el Foro Social de las Américas. Miles de personas y decenas de organizaciones y redes han participado desde entonces de los debates, elaboración, firma y difusión de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social), concibiéndola sobre todo como una potencial herramienta política de articulación de luchas en todo el mundo. Por su origen y significado social, este instrumento está sobre todo dirigido a fortalecer los procesos y reivindicaciones colectivas contra la injusticia y la discriminación social y territorial. Si bien no podría considerarse como "un movimiento social" a nivel global (¿pretende serlo[12]?), es cierto que los actores diversos involucrados en este proceso han logrado, por un lado, dar una dimensión urbana a los debates y propuestas sobre el territorio y, a la vez, ampliar y "territorializar" las reflexiones de avances y desafíos en términos de la lucha por la defensa y realización de los derechos humanos, en diálogo con otras iniciativas (movimientos feministas, afrodescendientes, indígenas y campesinos, entre otros). Fuera del FSM, hoy en día no es difícil ver el lema del derecho a la ciudad en marchas, eventos, investigaciones y publicaciones de todo tipo.

Paralelamente a este proceso social, se han venido generando instrumentos jurídicos de parte de algunos gobiernos a nivel local, nacional y regional que buscan normar los derechos humanos en el contexto urbano o bien que avanzan en el reconocimiento explícito del derecho a la ciudad. Entre los más avanzados por sus planteamientos y propuestas destacan la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad* (2000), el *Estatuto de la Ciudad en Brasil* (2001), la *Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal* (2006), *la Constitución del Ecuador* (2008) y la *Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad* (2010)[13].

12 "De manera recurrente, los activistas se preguntan sobre las condiciones necesarias para que varios movimientos –que trabajan en temas de acceso, inclusión, ciudadanía y derechos- puedan formar un movimiento por el derecho a la ciudad. Algunos cuestionan el uso de la palabra 'movimiento' y sugieren que la falta de liderazgo, o coordinación central, y de una agenda compartida pone en jaque la idea de un movimiento coherente; pero, al mismo tiempo, abre espacios de análisis y activismo. En tal sentido, es posible que el concepto de 'red' describa mejor esta dispersión de actores. Giuseppe Caruso, ¿Una nueva alianza para la ciudad? Oportunidades y desafíos de la globalización del movimiento por el derecho a la ciudad, en A. Sugranyes y C. Mathivet, ídem, pp. 105-118

13 Se incluyen comentarios y referencias sobre algunos de ellos en: Enrique Ortiz F., Nadia Nehls y M. Lorena Zárate, El Derecho a la Ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate. HIC-AL, México, 2008. Versión electrónica disponible en www.hic-al.org.

Por su parte, los Jefes de Estado de Iberoamérica decidieron hace tres años instruir a los Ministros de Vivienda y Urbanismo a que *"promuevan la consagración del Derecho a la Ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables"* (Declaración de Santiago, punto 29 del Plan de Acción, noviembre de 2007). Entusiasmadas y a la vez preocupadas por esta inclusión tan explícita, más de 100 organizaciones y redes de 14 países elaboramos y difundimos durante 2008 una Declaración colectiva que pretendía, por un lado, reforzar los principios y lineamientos estratégicos que constituyen el derecho a la ciudad (no sólo vivienda e infraestructura adecuada) y, por otro, señalar un conjunto de medidas a ser impulsadas desde lo nacional e implementadas, en coordinación con estados, provincias y localidades, por diversas instancias de gobierno. Lo central de las propuestas que hicimos llegar a las autoridades se puede sintetizar en torno a cuatro puntos fundamentales: el fortalecimiento de los procesos de producción y gestión social del hábitat; la democratización de la gestión del territorio y el acceso a tierra e inmuebles; la regularización de la tenencia y el acceso a los servicios públicos; y la armonización de la legislación nacional y local a los estándares y compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

A nivel internacional, el derecho a la ciudad también fue retomado como lema oficial del *V Foro Urbano Mundial*, realizado en Rio de Janeiro a fines de marzo de 2010. Allí estuvimos participando en una serie de actividades masivas y multiactorales de difusión, reflexión, debate y capacitación. Por otro lado, y simultáneamente, en un esfuerzo conjunto sin precedentes y gracias al rol articulador local del Forum Nacional de Reforma Urbana, decidimos convocar al primer Foro Social Urbano. De ambos eventos surgieron declaraciones (Cartas de Rio) que incluyen gran parte de nuestros postulados y propuestas. Ciertamente podemos considerar que éstos son logros importantes; a la vez, sabemos que es momento de mantenernos activ@s y alertas. A partir de ahora, sin duda, abundarán seminarios, publicaciones y proyectos en torno al derecho a la ciudad. Nos toca cuidar y avanzar hacia la implementación efectiva de los contenidos que hemos venido definiendo en este proceso colectivo.

Nuevos avances, nuevos desafíos: la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad

Con más de 20 millones de habitantes, la Zona Metropolitana del Valle de México (integrada por 16 Delegaciones del Distrito Federal, 40 municipios del Estado de México y 1 municipio del Estado de Hidalgo) es una de las regiones más pobladas del planeta y núcleo económico, político, religioso, histórico y cultural fundamental para el país. Las calles y plazas de lo que fue hace más de cinco siglos la gran Tenochtitlán, han sido testigos de importantes manifestaciones del pueblo mexicano. Celebraciones, eventos, protestas y movilizaciones populares dan cuenta de un enorme carácter colectivo que ha sacado a la luz demandas y propuestas para el reconocimiento, respeto y plena realización de los derechos humanos de sus habitantes. Es indudable que en los últimos veinte años las políticas públicas en la ciudad retoman, en mayor o menor medida y más o menos explícitamente, los aportes ciudadanos y las luchas sociales, a los que se debe en gran parte, según coinciden analistas y líderes barriales, el fortalecimiento de los procesos de participación y el propio gobierno democrático. Actualmente se discuten posibilidades de reforma política y cambio de estatus legal que permitan seguir avanzando en este camino, así como aumentar las capacidades de coordinación metropolitana.

En ese amplio proceso se inscribe la formulación de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, firmada oficialmente el pasado 13 de julio de 2010 por las máximas autoridades locales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como por representantes de la sociedad civil[14]. Surgida desde el movimiento social, fue inicialmente presentada el Jefe de Gobierno local durante 2007; un año más tarde, se conformó un Grupo Promotor[15], responsable de su elaboración a través de un amplio proceso de difusión, reflexión y propuestas recogidas de diversos actores y sectores de la sociedad capitalina. Hasta el momento, más de 5,000 personas han participado en al menos una de las actividades (foros, seminarios, ferias, concursos) que forman parte de un esfuerzo por dar a conocer ampliamente la iniciativa y sobre todo convocar a la ciudadanía para debatirla y fortalecerla con la adhesión de organizaciones barriales, colectivos juveniles, sindicatos, profesionales y público en general.

14 Para más detalles consultar los materiales disponibles en http://derechoalaciudaddf.blogspot.com/

15 Integrado por representantes de organizaciones del Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP-CND), la Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, la Coalición Internacional para el Hábitat–América Latina (HIC-AL), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC) y la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC).

Ciertamente inspirada en el debate internacional y los documentos locales ya desarrollados y en implementación, esta Carta tiene sin embargo características que la hacen única a nivel mundial, tanto en el proceso de su elaboración y promoción como en sus contenidos y propuestas. Una de ellas es que, al igual que el mencionado *Estatuto* de Brasil, no se limita a reclamar la realización de los derechos humanos en la ciudad sino que, retomando las propuestas de H. Lefebvre, detalla los contenidos y exige el derecho a la ciudad, entendido como reivindicación política de la necesidad de una sociedad diferente, profundamente humana, que tiene al espacio urbano como escenario relevante para el cambio social. Condensada en unas pocas letras, esa diferencia es crucial y, como han señalado algunos[16], tiene consecuencias políticas directas, tanto en términos organizacionales (una demanda que incluye todos los derechos y puede funcionar como articulador de sus respectivos defensores) y analíticos (visión unitaria que posibilita un entendimiento del sistema en su totalidad -permite comprender sus lógicas, debilidades y fortalezas-, evidenciando que los intereses de los diversos sectores sólo se oponen en la superficie y que comparten el interés común por una ciudad distinta), así como de construcción de esperanzas más ambiciosas (no se trata simplemente de solucionar un problema particular sino de construir un mundo mejor, ese *otro mundo posible* donde quepan todos los mundos).

A su vez, esta Carta retoma pero revisa y amplía los principios establecidos en la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, agregando preocupaciones y propuestas de diversos actores en torno a la producción y gestión social del hábitat, la responsabilidad del manejo responsable de los bienes comunes y el derecho al disfrute equitativo del espacio público, en todas sus dimensiones y atribuciones. En términos generales, propone una serie de medidas de política pública y compromisos a asumir por parte de los diversos actores de la sociedad (el Gobierno local, las Delegaciones, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los organismos públicos autónomos, las entidades educativas, los organismos de la sociedad civil, las organizaciones sociales, el sector privado y las personas en general). Es decir, detalla no sólo el qué queremos sino el cómo avanzar para concretarlo y las responsabilidades que los distintos sectores deben asumir.

16 Ver Peter Marcuse, ¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad?, a A. Sugranyes i C.Mathivet, op.cit., pp. 91-103.

Por otro lado, en cierta medida este documento condensa y empuja para adelante muchas de las conquistas logradas por el movimiento urbano popular, gracias a las luchas de más de 30 años, entre las que destacan el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB). En paralelo al fortalecimiento de sus experiencias autogestivas y autónomas, estas organizaciones han incidido en la política pública local y han logrado que entre 2001 y 2009 el PMV apoyara económicamente el mejoramiento de alrededor de 165,000 viviendas en barrios populares que sufren condiciones muy precarias; por su parte, entre 2007 y 2010, el PCMB ha complementado esas acciones canalizando algo más de 31 millones de dólares para 530 proyectos de mejoramiento barrial (infraestructura, plazas y parques, centros comunitarios, equipamiento cultural y deportivo y proyectos de arte público) escogidos entre los que presentan los propios habitantes organizados, con asesoría técnica de profesionales y académicos.

En ese marco amplio, y según se explicita en su *Preámbulo*, la formulación de esta Carta tiene como objetivos específicos contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable; a impulsar procesos de organización social, recuperación del tejido social y promoción de una ciudadanía activa y responsable; y a alcanzar una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria que garantice la inserción productiva y el fortalecimiento económico de los sectores populares. En otras palabras, se cree que el derecho a la ciudad puede coadyuvar a ser factor de fortalecimiento social, económico, democrático y político de la población, así como de ordenamiento y manejo territorial sustentables.

El contenido no es sólo un catálogo de derechos más o menos aislados, sino que evidencia un enorme esfuerzo por dar cuenta de la complejidad, de una mirada integral a y desde el territorio, profundizando las interrelaciones entre la ciudad que soñamos y los 6 fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad:

1. **El ejercicio pleno de la ciudadanía**. Una ciudad en la que todas las personas (niñ@s, jóvenes, adult@s mayores, mujeres y hombres) disfrutan y realizan todos los derechos humanos y libertades fundamentales, mediante la construcción de condiciones de bienestar colectivo con dignidad, equidad y justicia social. El ejercicio reciente -y de vanguardia a nivel mundial- de elaboración participativa de un Diagnós-

tico y un Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal es un paso importante en este camino. Sin embargo, en términos más generales, según se ha obligado el Estado Mexicano al suscribir los pactos correspondientes, será necesario adecuar la legislación nacional, estatal y local a los estándares internacionales de derechos humanos para que ése sea el marco general de toda política pública[17].

2. **La función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad**. Una ciudad donde sus habitantes participan para que la distribución del territorio y las reglas para su uso garanticen el usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece. Una ciudad en la que se priorice el interés público definido colectivamente, garantizando un uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del territorio. Por lo tanto, se deben generar instrumentos específicos para frenar la especulación, la segregación urbana y la exclusión. En varios países ya se ha avanzado en legislación y programas sobre impuestos progresivos al suelo en engorda[18] expropiación con fines públicos, prescripción y regularización de los barrios auto-producidos, promovidos entre otros por la Ley de Reforma Urbana en Brasil, la Ley de Desarrollo Territorial en Colombia o los acuerdos para la apropiación pública y reutilización con sentido social de las plusvalías urbanas[19]. Esto incluye también esquemas de crédito y subsidio para adquisición de suelo por los sectores empobrecidos, controlando el precio del suelo y marcando zonas especiales de interés social. En el último año, organizaciones sociales, ONG y academia han estado analizando a fondo las propuestas a integrar en lo que sería la nueva Ley de Vivienda del Distrito Federal, incluyendo elementos nuevos para una -por ahora ausente- política de suelo que vaya en este sentido (destacando, entre otros elementos, la posibilidad de crear bancos de tierras e inmuebles vacantes para proyectos de vivienda con participación social).

3. **La gestión democrática de la ciudad**. Una ciudad donde sus habitantes participan de todos los espacios de decisión -hasta el más alto nivel- para la formulación e implementación de las políticas públicas, así como en la planeación, presupuesto público y el control de los procesos urbanos. Se refiere a fortalecer los espacios institucionalizados de toma de decisiones y no sólo los espacios consultivos ciudadanos, desde los que sea posible el seguimiento, monitoreo y evaluación de las

17 Vale la pena recordar que, según el marco internacional de derechos humanos, las obligaciones del Estado en esta materia se agrupan en torno a: I) Respetar: abstenerse de tomar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos; II) Proteger: impedir que terceros actores (particulares, empresas) afecten o violen derechos humanos de las poblaciones y de la gente; III) Garantizar y realizar: dedicar el máximo de recursos disponibles para concretar los derechos humanos, bajo el principio de no regresividad.

18 El suelo en engorda se refiere a terrenos (construidos o no) subutilizados o no utilizados, en procesos que se presumen especulativos (en espera de que aumente su valor/precio).

19 Alguns d'aquests materials poden consultar-se a http://www.hic-al.org/psh.cfm?base=3&pag=instrumentosavances

políticas públicas[20]. Varios instrumentos ya están reconocidos pero otros deberán plantearse y profundizarse: mesas de concertación, referéndums, plebiscitos, contraloría ciudadana, comisiones territoriales, entre otros. Es decir, una serie de opciones que habrá que tener en cuenta para que realmente se pueda hacer efectiva una gestión participativa del territorio, entendida como una profundización de la práctica de la democracia. En este sentido, vale la pena destacar el debate que se dio en el Distrito Federal durante 2010 respecto a los riesgos de que las modificaciones planteadas en la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley de Participación Ciudadana sean contrarias a este principio y planteen incongruencias o, peor aun, retrocesos significativos.

4. **La producción democràtica de la ciudad y en la ciudad.** Una ciudad donde se rescata y fortalece la capacidad productiva de sus habitantes, en especial de los sectores populares, fomentando y apoyando la producción social del hábitat y el desarrollo de las actividades económicas solidarias. El derecho a producir la ciudad pero también a un hábitat que sea productivo, a un hábitat que nos genere ingresos, a un hábitat que fortalezca la economía popular y no sólo las ganancias cuasi-monopólicas de unos pocos. No alcanza con iniciativas o programas sueltos; es necesario definir y poner en práctica una serie de instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales y de fomento (formativos, socio-organizativos, tecnológicos). Desde hace dos años, se viene apoyando a organizaciones sociales del MUP-CND en la elaboración y negociación de un Proyecto Comunitario de Producción y Gestión Social del Hábitat que pretende demostrar que es posible concretar el derecho a la ciudad desde esta mirada integral y compleja.

5. **El manejo sustentable y responsable de los bienes comunes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno.** Una ciudad donde sus habitantes y autoridades garantizan una relación responsable con el medio ambiente de modo que posibilite una vida digna para individuos, comunidades o pueblos, en igualdad de condiciones y sin afectar áreas naturales, de reserva ecológica, otras ciudades ni a las futuras generaciones. Regulaciones más estrictas, uso de tecnologías apropiadas, protección de los acuíferos, captación de agua de lluvia, priorización del transporte público multimodal, etc.; es decir, una serie de medidas básicas que deberían tender a evitar o mitigar el impacto ambiental de nuestras actividades. Pero también a considerar muy seriamente el impacto social: cuando el sector público y/o privado justifican el emprendimiento de nuevas obras raramente analizan las trans-

20 El Consejo y la Conferencia Nacional de las Ciudades en Brasil, con un amplio y muy disciplinado proceso participativo desde lo local hasta lo nacional, sin ser perfectos son un buen ejemplo de máximas atribuciones y representación equitativa de todos los sectores de la sociedad.

formaciones y pérdidas que van a significar para los modos y medios de vida de la población afectada (en general empobrecida y en situación de vulnerabilidad). Los debates actuales sobre la construcción de la nueva Línea 12 del Metro sobre tierras de cultivo o la Supervía Poniente sobre barrancas naturales (bosques y zonas de recarga de acuíferos) muestran los conflictos serios que supone la imposición de proyectos de infraestructura sin el necesario debate, consulta y acuerdo con las comunidades involucradas y la sociedad en general.

6. El disfrute democrático y equitativo de la ciudad. Una ciudad que fortalece la convivencia social, el rescate, la ampliación y mejoramiento del espacio público y su utilización para el encuentro, el ocio, la creatividad y la manifestación crítica de las ideas y posiciones políticas. En años recientes, gran parte de esos espacios, imprescindibles para la vida comunitaria, se han descuidado, han caído en el abandono o el desuso o, peor aún, se han ido privatizando: plazas, parques, foros, salones de usos múltiples, centros culturales, etc. Se requieren tanto las infraestructuras como los programas de apoyo a iniciativas culturales, lúdicas y creativas, fomentando en especial las autónomas y autogestivas y con fuerte protagonismo de las/os jóvenes. En pocas palabras, la ciudad como espacio abierto y expresión de la diversidad.

En síntesis, se puede afirmar que la Carta concibe el derecho a la ciudad en un sentido amplio: no se limita a reivindicar los derechos humanos individuales con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes sino que integra derechos y responsabilidades que los implican en la gestión, producción y desarrollo responsable de la ciudad. Dentro de esta perspectiva, no se trata solamente de la construcción de condiciones para que tod@s accedan a los bienes, servicios y oportunidades existentes en la ciudad, sin discriminación, sino de un planteo más radical de perfilar la ciudad que deseamos y queremos construir para las futuras generaciones. Un desafío particularmente complejo en una metrópolis del tamaño de la Ciudad de México pero que no se limita a ella; según se los está concibiendo, los fundamentos estratégicos y las propuestas que se están formulando deberían ser válidos para asentamientos humanos de cualquier tamaño, tanto en entornos más rurales como en otros eminentemente urbanos.

¿Es posible el buen vivir en las ciudades?

Ahora bien, en este punto es necesario decirlo fuerte y con todas las letras: no habrá derecho a vivir dignamente en las ciudades sin el derecho a vivir dignamente en el campo. Considerando que esas categorías no son estáticas -y hoy más que nunca se están viendo cuestionadas por las yuxtaposiciones, convivencias y mixturas varias que se dan entre ellas-, el derecho a la ciudad nos obliga a mirar el territorio y los lugares donde vivimos de una manera más integral y compleja. Aunque diversos análisis y políticas pendulares se empeñen en presentarlas como realidades más o menos autónomas y desvinculadas, lo cierto es que campo y ciudad no pueden entenderse –y por lo tanto tampoco transformarse- uno sin la otra y viceversa. Los fenómenos ambientales (ecosistemas, cuencas, climas, etc.), sociales (migraciones), económicos (circuitos de producción, distribución, consumo y desecho), políticas (marcos legales, políticas y programas) y culturales (idiomas, tradiciones, imaginarios) entretejen relaciones y procesos que los vinculan estrechamente. Nuestras luchas no pueden ser cómplices de una visión dualista que los mantiene separados y enfrentados, en una relación que es más de competencia y explotación que de complementariedad y equilibrio. A la vez, no parece que ciudades superpobladas y campos vacíos sea lo que el planeta está preparado para soportar, ni la mejor alternativa para la construcción de una vida digna en sociedades más justas. Muchas décadas de falta de apoyos a la producción familiar rural en pequeña escala y propaganda más o menos agresiva que ensalza el consumismo urbano sigue expulsando a millones de jóvenes de sus lugares de origen y dejándolos sin opciones viables. Por otro lado, la alternativa de "volver al campo" se ha vuelto una especie de privilegio, reservado a los sectores de mayores recursos.

Sin duda, muchos de los contenidos de este nuevo derecho se encuentran en cosmovisiones y prácticas anteriores al capitalismo y muchas de ellas son, en esencia, no sólo distintas sino incluso contrarias a él. Debemos retomar y profundizar esta perspectiva si queremos que la reforma urbana avance como propuesta de cambio de paradigma frente a lo que muchos no dudan en llamar una "crisis civilizatoria". Tal y como lo estamos planteando, creemos que los valores y propuestas que contiene el derecho a la ciudad presentan varios puntos en común con las cosmovisiones milenarias del *buen vivir* (Sumak Kawsay quechua) y el *vivir bien* (Suma Qamaña aymara[21]), que han cobrado particular relevancia política y programática en la última década.

21 Incluidos como principios rectores en las nuevas Constituciones de Bolivia y Ecuador. Para algunos artículos sobre este tema ver la Revista ALAI, América Latina en movimiento, Nº 452, febrero 2010, y Nº 462, febrero 2011, Año XXXIV y Año XXXV, II época.

Entre otros elementos, vale la pena mencionar que ambas propuestas:

- Ponen a los seres humanos y las relaciones entre sí y con la naturaleza (entendidos como parte de ella, y ella como algo sagrado) en el centro de nuestras reflexiones y acciones;
- Consideran la tierra, la vivienda, el hábitat y la ciudad como derechos, no como mercancías;
- Profundizan la concepción y el ejercicio de la democracia (no sólo representativa sino también y sobre todo participativa y comunitaria);
- Impulsan los derechos colectivos y no sólo los individuales.
- Conciben y alimentan una economía para la vida y para la comunidad;
- Ejercitan la complementariedad y no la competencia (competitividad);
- Respetan, fomentan y garantizan la multiculturalidad y la diversidad.

En términos más amplios, podría afirmarse que en los dos casos se libra también una lucha epistemológica, ya que se trata de procesos colectivos de construcción de sentido (conceptos y discursos, a la vez que prácticas) –y que por lo tanto corren los mismos riesgos, como tantas otras propuestas antes, de ser coptados y vaciados de contenido. A la vez, el buen vivir y el derecho a la ciudad destacan el rol fundamental del Estado (en sus distintos niveles) en la redistribución y en la construcción de comunidades más justas y equitativas (garantías normativas, capacidad institucional, recursos públicos), a la vez que enfatizan la relevancia y el derecho a fortalecer procesos autogestionarios y de construcción de poder popular.

Está claro que, hoy más que nunca, es necesario un cambio cultural radical en nuestros modos de producir, distribuir y consumir, pero también en nuestros referentes simbólicos y los valores que rigen nuestra vida en sociedad, si de verdad queremos hacer posible el buen vivir para tod@s (que necesariamente incluirá el buen pensar, el buen sentir, el buen producir, el buen comer, el buen educar, el buen gobernar, el buen convivir…). Uno de los desafíos más grandes que tenemos por delante consiste en encontrar las palabras y los lugares que nos permitan seguir acercando más estas visiones, profundizando estos debates y articulando experiencias diversas que, en el campo y la ciudad, están resistiendo y a la vez construyendo esos otros mundos posibles, tan necesarios y urgentes.

Bibliografía, referencias web y documentación

BRINKHOFF, THOMAS; *"The Principal Agglomerations of the World", 2004, disponible en www.citypopulation.de/World.html*

CARUSO, GIUSEPPE; *¿Una nueva alianza para la ciudad? Oportunidades y desafíos de la globalización del movimiento por el derecho a la ciudad, en A. Sugranyes y C. Mathivet, Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. HIC, Santiago de Chile, 2010, pp. 105-118. Versión electrónica disponible en www.hic-net.org*

CASTILLO, JOSÉ; *"After the Explosion", incluido en The Endless City, Phaidon Press Ltd., Londres, 2007, pp. 183-184*

DAVIS, MIKE; *Planet of Slums, Ed. Verso, 2006.*

Informe del anterior Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada, *Miloon Kothari (7ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos), A/HRC/7/16 (13 de febrero de 2008), pp. 19-20, parágrafos 67 and 71. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/sp_reportshrc_7th.htm*

Informe de la Relatora Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada, *Raquel Rolnik (10ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos) A/HRC/10/7 (4 de febrero de 2009), parágrafo 71. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/10session/reports.htm*

MARCUSE, PETER; *¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad?, en A. Sugranyes y C.Mathivet, Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. HIC, Santiago de Chile, 2010, pp. 91-103. Versión electrónica disponible en www.hic-net.org*

ONU- Habitat State of the World's Cities 2010-2011, *Bridging the Urban Divide, Earthscan, Londres, 2008, p. 15. Versión electrónica disponible en: http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917*

ORTIZ F., ENRIQUE; *Housing Policies in Mexico: Impacts and Perspectives (1992-2007), en Revista TRIALOG Nº94, 3/2007*

ORTIZ F., ENRIQUE y ZÁRATE, MARÍA LORENA (compiladores), *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina. Universidad Autónoma Metropolitana y HIC-AL, México, 2002*

ORTIZ F., ENRIQUE y ZÁRATE, MARÍA LORENA (compilación y edición), *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat. Fundación Forum Universal de las Culturas, HIC y HIC-AL, Barcelona, 2005*

ORTIZ F., ENRIQUE; NEHLS, NADIA; y ZÁRATE, M. LORENA; *El Derecho a la Ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate. HIC-AL, México, 2008. Versión electrónica disponible en www.hic-al.org*

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *Integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades de México, 1996-2006, realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, julio 2009.*

SUGRANYES, ANA; Y MATHIVET, CHARLOTTE (editoras), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. HIC, Santiago de Chile, 2010. Versión electrónica disponible en www.hic-net.org*

TORRES, RINO; *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres. HIC-AL, México, 2006.*

Carta de la Ciudad de Mèxic pel Derecho a la Ciudad (en castellà):
http://derechoalaciudaddf.blogspot.com/

Habitat International Coalition: *www.hic-net.org*

Habitat International Coalition – Amèrica Llatina: *www.hic-al.org*

National Law Center on Homelessness & Poverty (USA)*:*
http://www.nlchp.org/content/pubs/HR_TestimonyforLA2.pdf

Dimensiones del derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad segura

Gemma Galdón Clavell

*El derecho a la ciudad segura**

Gemma Galdón Clavell.
Investigadora del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP-UAB)

«¡Esa gente me está siendo insoportable con sus ojos tan abiertos como puertas cocheras! ¿Por qué no pedís al dueño del café que los haga alejarse?»

Charles Baudelaire, Los ojos de los pobres (1869)

Ciudad y seguridad siempre han ido de la mano: a lo largo de la historia, todas las formas y remodelaciones urbanas han tenido en cuenta el factor seguridad, pero a menudo la exploración de esta relación se ha elaborado tímidamente, como sub-producto de otros procesos (la privatización del espacio público, la mercantilización de las ciudades, las presiones vinculadas a la necesidad de competir y atraer inversión en un contexto global, etc.) o ha profundizado sólo en las cuestiones formales (cómo las ciudades se han dotado de mecanismos defensivos, desde las murallas a las rejas de los barrios cerrados, pasando por las grandes avenidas para el fácil despliegue militar).

Sin embargo, esta mirada que entiende la seguridad como un elemento más, o que limita la sed de seguridad de las sociedades post-feudales a los elementos constructivos, ignora u olvida el papel fundamental que el miedo (y la necesidad de prometer su erradicación) ha jugado en el diseño y construcción de las ciudades occidentales, mucho más allá de las intervenciones abiertamente represivas. En la remodelación de París que emprende Haussmann en el siglo XIX, por ejemplo, y que tan bien captura Baudelaire en el poema al que pertenece la cita introductoria, las plusvalías generadas por la expulsión de la clase obrera de las zonas centro y oeste de la ciudad, o la creación de un ocio articulado alrededor del consumo y la ostentación en el espacio público[1]; ¿No forman también parte de un proyecto de exclusión y represión del otro? La voluntad de hacer accesible el centro urbano a una pujante nueva burguesía comercial, garantizándoles su limpieza y atribuyendo higiene a las formas de vida y ocio no populares ¿no forma parte también de esta voluntad de proporcionar seguridad a través de la homogeneidad social y la eliminación visual de las víctimas de la industrialización?

Esta vinculación entre seguridad y ciudad que aparece de forma tan evidente en las reformas urbanas de finales del XIX y principios del XX en toda Europa

* Aquest article és una versió ampliada de Galdon Clavell, G. «La ciudad asustada», publicat el 2010 a la publicació electrònica El carajillo de las ciudades.

1 Harvey, D. Paris, capital de la modernidad. Madrid, Akal, 2008

sigue siendo hoy, en sociedades mucho más democráticas, una constante que ha ido definiendo las formas de construir, extender y regenerar ciudades y ciudadanías. Los cambios sociales, las nuevas tendencias en urbanismo y arquitectura, las nuevas capacidades técnicas y de transporte, el desarrollo (y creciente derrota) de modelos políticos basados en el bienestar colectivo y una larga serie de factores han ido matizando, cambiando o alterando esta vinculación, pero sin llegar jamás a romper la relación entre la intervención urbana, el modelo de sociedad del que es espejo y procesos de exclusión más o menos declarados.

No obstante, los procesos no han sido idénticos en todas partes. En el siglo XXI, los factores que han ido dando un carácter específico a esta vinculación entre seguridad y ciudad están relacionados, sobre todo, con tres procesos:

1. Los atentados de las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, seguidos por otras grandes catástrofes terroristas y la aparición de una amenaza global, provocando un estado de emergencia mundial al que las ciudades reaccionan fortificándose[2] y explicitando la apuesta por la seguridad como pilar de las políticas públicas urbanas.

2. La llegada más o menos intensa de personas de países del Sur Global a las metrópolis del Norte, consecuencia de una creciente movilidad de personas a nivel global y de la demanda de mano de obra barata, que es utilizada como chivo expiatorio por parte de opciones políticas de extrema derecha que consigue buenos réditos electorales, sobre todo en momentos de crisis económica[3].

3. La aparición de la ciudad como espacio de inversión[4] que debe competir en "imagen" y ventajas fiscales con toda una red de ciudades globales, ofreciendo una calidad de vida a la «classe creativa[5]» basada en la promesa de seguridad y eliminación de la cotidianidad de los centros urbanos de las externalidades provocadas por el aumento exponencial de las desigualdades durante los últimos 30 años.

2 Graham. S. Cities Under Siege: The New military Urbanism. London, Verso, 2010.
Weizman, E. Hollow Land: Israel's Architecture of Occupation. London, Verso, 2007

3 Bauman, Z. Wasted Lives. Modernity and Its Outcasts. Cambridge, Polity Press, 2004

4 Sassen, S. The Global City: New York, London, Tokio. Princeton, Princeton University Press, 2001
Raco, M. (2007) "Securing Sustainable Communities: Citizenship, Safety and Sustainability in the New Urban Planning", European Urban and Regional Studies, 14(4): 305 - 320

5 . Florida, R. The Rise of the Creative Class. New York, Basic Books, 2003

La fotografía de la ciudad del siglo XXI, pues, es la de una ciudad/ciudadanía asustada, que se siente víctima de procesos globales que no puede controlar y de procesos sociales cercanos que se identifican con una pérdida general de referentes[6], pero a la que no se le permite explorar ni abordar las raíces de estos procesos sociales porque eso rompería el espejismo de tranquilidad y normalidad imprescindible para entrar en la carrera global de la competitividad urbana.

«Controles espaciales y controles situacionales, controles gerenciales, controles sistémicos, controles sociales, observamos ahora la imposición de regímenes de regulación, inspección y control más severos y, simultáneamente, nuestra cultura cívica se vuelve cada vez menos tolerante e inclusiva, cada vez menos capaz de tener confianza (...) el control está ahora recobrando su importancia en todas las áreas de la vida social, con la particular y sorprendente excepción de la economía, de cuyo dominio desregulado emergen habitualmente la mayor parte de los riesgos contemporáneos[7]».

De la misma forma que la enamorada del poema Los ojos de los pobres de Baudelaire quería "alejar" a los pobres de "su" espacio (el París de los grandes bulevares recuperado para la nueva burguesía), nuestras sociedades buscan "respuestas epidérmicas" que simplifiquen "la complejidad de los problemas que se pretende resolver" y recorren a la identificación pobreza-inmigración-delincuencia para después ofrecer la seguridad de la mano dura y la tolerancia cero como solución[8].

La seguridad más allá de la regeneración urbana

Pero de la misma forma que en el siglo XIX la seguridad no fue sólo una variable imprescindible en la reforma urbana, en la actualidad la remodelación de las ciudades en clave securitaria no se limita a la intervención formal en la ciudad construida.

La mirada atenta a las prácticas actuales en seguridad ciudadana rebela una imagen compleja en la que todas estas tensiones y procesos que hace tiempo que confluyen en la gestión del espacio urbano han ido cristalizando en los últimos años en iniciativas que podríamos definir como políticas de vigilancia y control de comportamientos, vinculadas de forma más o menos explícita a la agenda securitaria y que cada vez más focalizan la atención de las ansiedades y miedos urbanos.

6 Kessler, G. El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito. Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

7 Garland, D. La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona, Gedisa, 2005, p. 315.

8 Subirats, J. «Políticas de final de cañería», El País, 31 de diciembre de 2005.

La idea de que la intervención en los comportamientos incívicos o antisociales es clave para combatir la delincuencia no es nueva. En 1996, George L. Kelling i Catherine Coles publicaron una investigación titulada ***Fixing Broken Windows: Restoring Orde rand Reducing Crime in Our Communities***, donde denunciaban la poca atención prestada a los pequeños incidentes de vandalismo y a los comportamientos incívicos por parte de las políticas públicas de seguridad y las fuerzas policiales. Su argumento era que un entorno deteriorado debido a los comportamientos antisociales (*graffiti*, suciedad, trastos abandonados, o ventanas rotas, que es lo que dio título a su libro) se convierte rápidamente en un nido de delincuencia, ya que la no intervención del Estado con el fin de reparar los desperfectos transmite la imagen de un espacio de impunidad. En palabras de los autores,

«A nivel de barrio, el desorden y la delincuencia están inextricablemente relacionados, en una especie de secuencia por fases. Los psicólogos sociales y los policías tienden a estar de acuerdo en que si en un edificio se rompe una ventana y ésa no se repara, pronto aparecerán rotas todas las demás ventanas. Esto es así tanto en los barrios cuidados como en los degradados. Las ventanas rotas no son un fenómeno extendido debido a la presencia en algunas zonas de rompe-ventanas, o de cuida-ventanas en otras; lo que ocurre es que una ventana rota sin reparar lanza la señal de que a nadie le importa, y de que romper más ventanas sale gratis[9]».

Sin entrar a valorar la contribución y los datos de Kelling y Coles, lo más destacable de su propuesta es el impacto que ha tenido en las políticas públicas de seguridad, alejándolas del modelo reactivo (de intervención después de la comisión del delito) para desarrollar una perspectiva que apuesta por la intervención preventiva y la identificación de los factores (personales y ambientales) que hacen probable la perturbación de la "tranquilidad pública". A pesar de la retórica de prevención y proximidad, la imagen de las ventanas rotas ha dado cobertura académica a las políticas de tolerancia cero y al targeting de los comportamientos incívicos por parte de la policía.

Ante la *malaise* urbana, pues, una de les respuestas recurrentes pasa por el atrincheramiento de una "mayoría respetable[10]» que interpreta ciertos usos de la ciudad y del espacio público como impropios e incívicos, generadores de inseguridad, y exige respuestas policiales. En este imaginario, los comportamientos incívicos y la delincuencia no solo están relacionados, sino que las diferencias entre los dos

9 Wilson, J. y Kelling, G. «Broken Windows. The police and neighbourhood safety». En A The Atlantic Monthly, 249(3), 1982, pp: 29-38

10 Cooper, D. «Regard between Strangers: Diversity, Equality and the Reconstruction of Public Space», en A Critical Social Policy, 18, 1998, pp: 465-492

serian esencialmente de escala: el incivismo y los comportamientos antisociales como preludio/causa de la delincuencia. Por lo tanto, necesidad de actuar con mano dura contra estos comportamientos y de articular tanto medidas punitivas (ordenanzas) como disuasorias (videovigilancia) y de obstrucción (urbanismo preventivo). La ciudad emerge pues como el espacio privilegiado de la represión preventiva, y no sólo a través de la zonificación, la gentrificación y la segregación urbanística, sino también de la exclusión del espacio público de comportamientos antisociales que se pretenden preludio de la delincuencia.

Identidades incívicas

La cuestión que emerge en este contexto es que estas políticas de vigilancia y control de comportamientos afectan de forma desproporcionada a ciertos grupos sociales, a los que no se persigue por sus actitudes, sino por sus cualidades. Determinar que ciertas actividades son "inaceptables" tiene consecuencias innegables sobre la identidad de los que las practican. Y, como afirma Cooper,

«Esto no es sólo porque la exclusión o estigmatización de ciertos usos afecta a grupos específicos, sino también porque los políticos y los usuarios del espacio público del barrio ven a ciertos grupos (jóvenes de clase trabajadora, borrachos, drogodependientes y limpia-cristales) como condensadores de prácticas indeseables. En el imaginario espacial, representan las actividades con las que se les asocia, y así se convierten ellos mismos en una molestia, categorías de personas cuya mera presencia obstruye, 'perturba' o pone en peligro el correcto funcionamiento del espacio público[11]*».*

Así, a menudo es difícil saber cuál es el verdadero problema: ¿los comportamientos considerados incívicos o la mera presencia de sus probables autores en el espacio público? Como propone[12], la lógica del civismo parece ser "qui vole un oeuf vole un boeuf" (quien roba un huevo roba un buey), incluso cuando nadie ha robado ningún huevo. "Es la cultura de la prevención, del 'y si....?' La idea del civismo se alimenta de la creencia en la existencia de grupos identitarios potencialmente delincuentes", prosigue Cooper.

En las ciudades de nuestro entorno, estos grupos identitarios se perfilan cada vez más alrededor de tres grandes ejes: víctimas de la desigualdad, jóvenes y migran-

11 Cooper, D. «Regard between Strangers: Diversity, Equality and the Reconstruction of Public Space», a A Critical Social Policy, 18, 1998, pp: 465-492.

12 Vulbeau «Politique, jeunesse et répression» en A Revue Projet, 305; 2008, pp: 77-82..

tes. En Gran Bretaña, por ejemplo, la agenda política securitaria desarrollada por el antiguo gobierno laborista, llamada *Respect*, incluía las llamadas *órdenes contra los comportamientos antisociales* (ASBOs en inglés) que permiten a la policía ordenar dispersarse a cualquier grupo de más de dos personas mayores de seis años y a custodiar hasta su casa a cualquier menor de 16[13]. personas mayores de seis años y a custodiar hasta su casa a cualquier menor de 16. En Key West, EE.UU., la policía de proximidad tiene como objetivo eliminar de las zonas turísticas a los vagabundos, "la gente que está por las calles, perturbando la calidad de vida y la experiencia de los visitantes, los residentes y los comercios", independientemente de si están llevando a cabo actos molestos[14]. En España, las Ordenanzas de Civismo sancionan el uso intensivo del espacio público que se atribuye a personas de diferentes "culturas" con diferentes "valores"[15], la videovigilancia se generaliza en polideportivos municipales y equipamientos de uso mayoritariamente joven, y el mobiliario urbano se llena de aristas y formas imposibles para evitar usos "impropios".

Así pues, estos colectivos ven cómo la mirada asustada, desconfiada y expectante del que se siente ciudadano "honorable" (y, por lo tanto, de pleno derecho) y de unas políticas públicas que pretenden prevenir el delito a partir de la monitorización de los comportamientos, les cae encima como una losa -una losa que no sólo elimina derechos como la presunción de inocencia, sino que articula exclusiones no formales que pueden llegar a invalidar los procesos formales de consecución del estatus de ciudadano/a.

Porque ¿Qué sentido tiene acceder a la ciudadanía formal para después salir a la calle y ver tu identidad construida en términos permanentemente negativos y de sospecha? ¿De qué sirve avanzar en la cobertura legal de los derechos de todas las personas que comparten un mismo espacio y obligaciones si después la sociología de ese espacio articula una exclusión y un rechazo constante? ¿Es descabellado pensar que la legitimación de la mirada desconfiada hacia el otro, a través del aumento de la capacidad sancionadora del Estado ante las actitudes molestas, y la intervención policial en las relaciones entre extraños (¡aunque vecinos!), pueda estar desarticulando en el espacio público urbano las victorias conseguidas en términos del reconocimiento legal de todas las personas?

13 Parlamento del Reino Unido (2003) «Anti-Social Behaviour Act».

14 «At Key West Beach, wondering who's a vagrant», The New York Times, 30 de març de 2010..

15 Ajuntament de Barcelona (2005) «Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a la ciudad de Barcelona».

La facilidad con la que podemos establecer analogías entre los discursos actuales de delincuencia, incivismo y orden, por una parte, la visión idealizada de la ciudad cívica, por otra, y los procesos de finales del siglo XIX hace evidente que el espacio público urbano ha sido siempre un espacio controlado y regulado, pero seguramente ni las herramientas de control y estigmatización, ni los canales de transmisión de las ansiedades sociales habían estado jamás tan desarrollados.

Ciudades vigiladas

En 2003 el ayuntamiento de Masquefa, una población de poco menos de 8.000 habitantes en la provincia de Barcelona, solicitó permiso para instalar un sistema de videovigilancia que cubriera un total de 210.000 metros cuadrados y permitiera el control y la identificación de todas las personas que entran y salen del municipio, así como de los espacios adyacentes a los edificios públicos. La solicitud no aportaba datos de delincuencia en la localidad, ni justificaba la necesidad del sistema en base a la inseguridad existente[16].

Esta voluntad de control, muchas veces desvinculada de los riesgos reales y las inseguridades objetivas es cada vez más frecuente, con la particularidad de que actualmente contamos con tecnologías que permiten convertir esa voluntad en una posibilidad real: desde las cámaras de videovigilancia en espacios públicos y semi-públicos hasta la grabación de los datos generados al entrar o salir de edificios o establecimientos comerciales, pasando por el seguimiento de la utilización de las redes de telefonía móvil, los recorridos urbanos en bicis públicas, etc. El escenario distópico de películas como *Blade Runner* o *Minority Report parece cada vez menos una distopia futurista, como mínimo en relación con las posibilidades de la tecnología y la voluntad política de extender su uso.*

Lo que esconde la fantasía del control absoluto, sin embargo, es su precio: el coste de la videovigilancia no es sólo económico (que también), sino que, igual que el civismo, suma ceros a través de la eliminación de derechos (a la intimidad, honor y la propia imagen) y de la construcción de una categoría de "malos usuarios" (casi siempre, como decíamos, víctimas de la desigualdad, jóvenes y migrantes) que

16 Memòria de la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància, Año 2003.

reafirma el poder de unos sobre la definición de las normas sociales de uso del espacio público.

La trampa de la ilusión del control, además, es que esconde que, en última instancia, la segregación, estigmatización y exclusión de colectivos enteros de los espacios comunes en base a su potencial disruptivo a ojos de la "mayoría respetable" *genera conflicto*. La deriva securitaria en las ciudades ha generado una verdadera «carrera armamentística[17]» en la que las autoridades locales compiten por adoptar en calles, plazas, edificios y servicios públicos la última innovación militar, contribuyendo así a desarticular los vínculos de confianza, la capacidad de "sentirnos seguros entre la multitud" y de que la expresión del conflicto cotidiano permita generar espacios de empatía y regulación informal de los usos de los espacios comunes. Porque si el mensaje que transmiten los poderes públicos es un mensaje de desconfianza y control preventivo hacia la población, "por si acaso", ¿Cómo se espera que evolucionen las relaciones entre los ciudadanos y ciudadanas, y entre éstos y la administración?

El énfasis en el civismo y la vigilancia, en realidad, explicita la *renuncia al civismo* y la apuesta por el control y la desconfianza. ¿Cómo exigir a la ciudadanía una actitud abierta y confiada hacia los demás cuando la ciudadanía misma es sometida a la mirada preventiva de la cámara de seguridad?

No obstante, la creciente tendencia a apartar la mirada ante los fenómenos que contribuyen a la desarticulación y las ansiedades sociales, para después alarmarse ante sus consecuencias y mirar con reprobación a aquéllos a los que no se ha dado la oportunidad de "pertenecer", no es en ningún caso un fenómeno nuevo. Como tampoco lo es la regulación del espacio público. Ni la utilización del miedo y las más bajas pasiones públicas para obtener réditos electorales. Lo que quizás sí es nuevo, sin embargo, es la renuncia a hablar en voz alta de estos procesos, nuestro «caminar sonámbulo[18]» hacia sociedades cada vez más desiguales, menos garantistas y permanentemente controladas.

17 Flusty, S. Building Paranoia: The Proliferation of Interdictory Space and the Erosion of Spatial Justice. Los Angeles Forum for Architecture and Urban Design,1994

18 «Britain 'sleepwalking into surveillance society' as personal data is passed around». Mail Online, 7 d'agost de 2007.

Hacia la ciudad abierta

Todos queremos vivir en ciudades seguras. Todos deberíamos tener derecho a vivir en ciudades seguras.

No obstante, la seguridad urbana del siglo XXI se está articulando alrededor de la exclusión, la eliminación de la diferencia y la culpabilización de las víctimas de las desigualdades. A pesar de la retórica de inclusión y participación, lo que determina la naturaleza y contenido de las medidas que se supone que deben luchar contra la delincuencia no son los debates sobre la profundización de la democracia ni los orígenes de las ansiedades y miedos sociales, sino los conflictos por el uso y la apropiación del espacio público, la defensa de intereses económicos y financieros vinculados a la actividad comercial y turística de la ciudad y a la industria del miedo, la preservación de los valores simbólicos asociados a la imagen de los centros históricos y la consolidación del poder político de turno. La seguridad de las personas, pues, queda relegada a un segundo plano, a pesar de justificar la acción de los poderes públicos y el diseño de las políticas públicas en esta materia.

Lo más alarmante de esta deriva es que los datos confirman que durante los últimos años hemos estado apagando fuegos con gasolina: las ansiedades sociales, el miedo y el recelo ante el otro no cesan de aumentar, alimentando opciones políticas de extrema derecha y articulando una sociabilidad en el espacio público basada en la desconfianza, el paternalismo, la superioridad moral y la falta de respeto. Un entorno legal garantista que nos ha permitido incluir formalmente a un número importante de personas llegadas durante los últimos años fruto de la movilidad global y la demanda interna ha dejado de tener sentido como vía de integración en el momento en que todo lo foráneo recibe la etiqueta de impropio y antisocial, construyendo identidades incívicas que estigmatizan y criminalizan a sectores ya débiles desde el punto de vista de la influencia social. La aprobación pública de la pasión del control ha bendecido la desconfianza y el juicio preventivo ante el diferente y/o recién llegado, y la apuesta por la seguridad y la mano dura ante el crecimiento de la extrema derecha ha legitimado discursos y prácticas que hasta hace poco resultaban impensables, como la posibilidad de excluir del padrón (y de los servicios públicos municipales) a las personas sin papeles, o de codificar la vestimenta en los espacios públicos.

¿Significa esto que la ciudad contemporánea esté condenada? A pesar de que algunos observadores de la realidad urbana parecen haber tirado la toalla[19], otros han planteado posibles vías de superación de la espiral de exclusión, miedo y políticas contraproducentes.

Richard Sennett, por ejemplo, recuperando a Jane Jacobs, defiende la renuncia a gestionar la sociabilidad en el espacio público, la incentivación (o la *no desincentivación*) de "el encuentro inesperado, el descubrimiento casual, la innovación" y alza la bandera de "la complejidad, la diversidad y la disonancia". La ciudad abierta es, para él, la ciudad democrática, pero no en un sentido burocrático, sino físico, articulada alrededor de la idea de ciudadanía y participación; la ciudad que construye "pasillos" entre el dentro y el fuera, el ellos y nosotros, y que reclama el espacio público como un espacio político[20].

Ash Amin, por su parte, apuesta por profundizar en la comprensión de la nueva realidad global renunciando a la ciudad como espacio de límites definidos y habitantes estables, y reconociendo que el compartir circunstancialmente un espacio no tiene porqué generar necesariamente sentimientos de togethernes. Su propuesta, pues, pasa por la capacidad de crear entornos urbanos que favorezcan la aparición de una "ética del cuidado", de la preocupación por el otro, que permita la reproducción cotidiana de los afectos urbanos.

Fijándose en la sociabilidad que estalla en casos de catástrofe, festivales o retrasos de trenes, Davina Cooper plantea la posibilidad de apostar por espacios capaces de generar experiencias puntuales que "unan", entendiendo que a menudo este tipo de acontecimientos se constituyen en contra de las prácticas oficiales, generando sentimientos de comunidad precisamente a partir del desafío público al orden establecido[21].

Este mismo desafío público es el que defiende David Harvey en *The Right to the City*[22], planteando la necesidad de recuperar el "derecho a la ciudad", actualmente en manos de intereses privados o casi-privados que se apropian de las plusvalías generadas por el proceso de urbanización. Un derecho a la ciudad que va más allá de la libertad individual para acceder a los recursos urbanos y que implica el derecho a

19 Davis, M. City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles. London, Verso, 1991

20 Sennet, R. The Fall of the Public Man. New York, Knopf, 1977.
Sennett, R. «The Open City» en Urban Age Newspaper Essay, 2006

21 Cooper, D. "Regard between Strangers: Diversity, Equality and the Reconstruction of Public Space". A Critical Social Policy, 18, 1998, pp 465-492

22 Harvey, D. "The Right to the City". A The New Left Review 53: 23-40, 2008.

cambiar la ciudad, recuperándola de esos intereses privados y poniéndola al servicio de aquéllos para los que la sociabilidad es una forma de vida y no una oportunidad de negocio.

El derecho a la ciudad segura

Todos los autores mencionados coinciden en la necesidad de alejarse de visiones románticas sobre la vida en común. La ciudad no tiene porqué reconciliarnos con el mundo, ni hacernos amar al prójimo. Compartir espacios de diversidad supone imponer sobre un único lugar una lista interminable de usos, colectivos y expectativas que están condenados a chocar y a mal entenderse, sobre todo en contextos de desarticulación social, desconfianza y colapso de los mecanismos de comunicación.

Otro punto que comparten todos los análisis sobre los desafíos actuales de los núcleos urbanos es la denuncia de la primacía de los intereses privados y la generación de plusvalías por encima de las necesidades de las personas y el compromiso con la construcción de sociedades igualitarias. Finalmente, todos coinciden también en reivindicar el espacio público como espacio de encuentro y negociación de la convivencia. La construcción de ciudades abiertas y seguras, pues, debería partir de:

1. La superación de visiones idealizadas de la convivencia, tanto de aquéllas que reivindican pasados de homogeneidad que nunca existieron, como de las que insisten en que la seguridad será un subproducto de otras políticas (sociales o policiales) que conseguirán eliminar el conflicto.

2. El reconocimiento de que los entornos urbanos están sometidos a presiones económicas cuyo único objetivo es la maximización de beneficios, que entienden la seguridad como ausencia de diversidad (étnica, socio-económica, etc) y que centran su discurso en la necesidad de adquirir tecnologías de control de la población.

3. La apuesta por un espacio público que esté al servicio de todas las personas que lo utilizan y responda a las necesidades y expectativas de colectivos diferentes. Jóvenes, mayores, mujeres, niños y niñas, turistas, adultos y sin techo merecen espacios de apropiación de la ciudad aunque molesten y aunque no consuman.

En base a estas premisas, la construcción de la ciudad segura debe pasar por la elaboración de un buen diagnóstico de las fuentes inmediatas y no inmediatas de la inseguridad. El diagnóstico no sólo permite elaborar mejores políticas públicas, sino también explicar al ciudadano cuál es la lógica de éstas, haciéndole partícipe de los procesos y facilitando el compromiso con los cambios necesarios. Sólo con un buen diagnóstico se puede pedir a los bares que no vendan alcohol después de medianoche, como consiguió el municipio de Diadema (Brasil) después de demostrar que una parte importante de los asesinatos que se cometían en la ciudad eran perpetrados por personas ebrias a la salida de los bares. O que los comerciantes renuncien a los menores como clientes en horario escolar, comprometiéndose en la lucha contra el absentismo y la compra-venta de estupefacientes, como se hizo en Badalona.

Este diagnóstico puede también dar pistas sobre el por qué de la concentración de la demanda de seguridad en zonas concretas, relacionando procesos actuales con condicionantes históricos, sociales o sociológicos: ¿Qué es lo que hace que zonas con perfiles similares perciban de formas dispares fenómenos parecidos? ¿Qué pueden aportar los barrios que se perciben como seguros a los que se perciben como inseguros? Ante la existencia real de problemas de delincuencia y victimización, ¿Cómo mejorar la capacidad de actuación colectiva ante ciertas amenazas?

Pero mientras que el diagnóstico de las fuentes inmediatas de inseguridad es relativamente sencillo, la identificación de las fuentes no inmediatas requiere una reflexión profunda sobre los cambios que se han producido en los últimos años, y encierra una trampa: ¿Qué hacer una vez identificados procesos sobre los que no se puede intervenir?

La apuesta por la seguridad del control y la exclusión lleva años demostrando su rentabilidad económica y política, aunque sea a corto plazo, por lo que las propuestas alternativas o contra hegemónicas tienen unas posibilidades de éxito relativas. Sin embargo, desde el ámbito municipal y asociativo se pueden elaborar

relatos que sean capaces de identificar esas fuentes inmediatas y no inmediatas de inseguridad, y proponer intervenciones concretas en el tiempo y en el espacio que abran grietas de sentido común en el debate sobre la construcción de entornos seguros. Quizás un buen punto de partida sea adaptar a los temas relacionados con la seguridad un planteamiento de "acupuntura urbana"[23].Ser capaces de idear actuaciones concretas diseñadas para espacios específicos que intervengan sobre los mecanismos de difusión de la inseguridad. Proyectos que aborden la concentración del miedo en sectores desfavorecidos y contra sectores aún más desfavorecidos. Campañas que defiendan los espacios que generan complicidades entre extraños, tengan o no su situación administrativa regularizada, sean o no institucionales. Ejemplos de mejora de la resiliencia y la capacidad de defensa de las comunidades ante la agresión y el delito.

La combinación entre una buena comprensión de los condicionantes previos, de las fuerzas inmediatas y no inmediatas y de las posibilidades de la actuación concreta a varios niveles, es una de las posibles vías de generación de dinámicas colectivas. Dinámicas que desde lo local rompan con el discurso del miedo al otro (joven, pobre, recién llegado) como chivo expiatorio de procesos de revanchismo, apropiación y pauperización a nivel global, y apuesten por la construcción de sociedades (y ciudades) maduras, responsables, participativas y, al fin y al cabo, políticas como alternativa a la dictadura del miedo.

23 Concepte encunyat per l'arquitecte Manuel de Solà-Morales.

Bibliografia, referencias web y documentación

Amin, A. *"Cities and the Ethic of Care for the Stranger". Joseph Rowntree Foundation/University of York anual lecture, 2010.*

Bauman, Z. *Wasted Lives. Modernity and Its Outcasts. Cambridge: Polity Press, 2004.*

Cooper, D. *"Regard between Strangers: Diversity, Equality and the Reconstruction of Public Space". A Critical Social Policy, 18, 1998, pp 465-492.*

Davis, M. *(1991) City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles. London: Verso.*

Florida, R. *(2003) The Rise of the Creative Class. New York: Basic Books.*

Flusty, S. *Building Paranoia: The Proliferation of Interdictory Space and the Erosion of Spatial Justice. Los Angeles Forum for Architecture and Urban Design, 1994.*

Fyfe, R. (ed) *Images of the Street: Planning, identity and control in public space. New York: Routledge, 1998.*

Graham. S. *Cities Under Siege: The New military Urbanism. London: Verso, 2010.*

Harvey, D. *Paris, capital de la modernidad. Madrid: Akal, 2008.*

Harvey, D. *"The Right to the City". A The New Left Review 53: 23-40, 2008.*

Imrie, R. y Raco, M. *Urban Renaissance? New Labour, community, and urban policy. Bristol: Policy Press, 2003.*

Jacobs, J. *Death and Life of Great American Cities. New York: Vintage Books, 1961.*

Kessler, G. *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.*

Raco, M. *"Securing Sustainable Communities: Citizenship, Safety and Sustainability in the New Urban Planning", European Urban and Regional Studies, 14(4): 305 – 320, 2007.*

Sassen, S. *The Global City: New York, London, Tokio. Princeton: Princeton University Press, 2001.*

Sennet, R. *The Fall of the Public Man. New York: Knopf, 1977.*

Sennett, R. *"The Open City". Urban Age Newspaper Essay, 2006.*

Vulbeau *"Politique, jeunesse et répression". A Revue Projet, 305:77-82, 2008.*

Weizman, E. *Hollow Land: Israel's Architecture of Occupation. London: Verso, 2007.*

Wilson, J. y Kelling, G. *"Broken Windows. The police and neighbourhood safety". A The Atlantic Monthly, 249(3): 29-38, 1982.*

Dimensiones del derecho a la ciudad

El derecho al espacio público: principios y ejemplos

Josep Maria Montaner

A la altura de niños y niñas

Desde la experiencia de las mujeres

Espacios para la gente mayor

Procesos de participación

El derecho al espacio público: principios y ejemplos

Josep Maria Montaner.
Arquitecto y catedrático de l'Escola d'Arquitectura de Barcelona ETSAB-UPC.

Más allá de la gran diversidad de ciudades contemporáneas, hay siempre un elemento constitutivo, que es la clave para la mejora de la calidad de vida, para el incremento de la sociabilidad y para el objetivo de aproximarse a la sostenibilidad: ésta es la cualidad del espacio público.

En la tradición de las culturas mediterráneas, el carácter público del espacio urbano destacó desde el principio. En esto las ciudades italianas fueron pioneras. En su Viaje a Italia, a finales del siglo XVIII, uno de los primeros hechos de los que tomó nota Goethe, tan pronto como visitó Verona y Vicenza, en el norte, fue la manera como los italianos defendían el derecho a un uso público de todos los espacios abiertos de la ciudad. Pórticos, entradas, galerías, patios, claustros, escalinatas e interiores de iglesia se veían siempre ocupados por la gente. Desde el Renacimiento ya era costumbre que los propietarios de obras de arte, jardines y patios no impidieran al público acceder a la visita de interiores y objetos. Existía el derecho a poder entrar y visitar sin invitación previa. El mismo Gian Battista Nolli, cuando en 1742 realizó el famoso plano de Roma, dejó bien claro que la figura sobre el fondo de la ciudad era el blanco del espacio público sobre el negro de la construcción densa; un blanco que estaba configurado tanto por las plazas, calles, callejones y andronas, como por los interiores de las iglesias, claustros, patios y edificios públicos.

Todas las ciudades mediterráneas se han ido configurando a partir de esta sabia combinación de espacios domésticos y de edificios públicos, calles y plazas que dan acceso a espacios de transición gradual de aquello público a aquello privado, sitios ambiguos donde se deja entrar a los extraños, miradores en el espacio residencial desde los cuales participar de la ciudad. Las lenguas latinas han dado nombre a muchos elementos arquitectónicos genuinos de esta cultura del espacio público dedicado a la relación humana: el atrio, el peristilo, el patio, la veranda, el pórtico, el vestíbulo, la loggia, las terrazas, las galerías, el belvedere, el boulevard; incluso cafetería, ámbito de encuentro por antonomasia, es un término latino de uso internacional.

El espacio público tiene un carácter esencialmente poliédrico: se puede entender de muchas maneras y va evolucionando continuamente. En primer lugar se puede calificar en relación a los edificios públicos que lo caracterizan –administrativos, comerciales, culturales, sanitarios, representativos-, unos edificios públicos que

han ido variando con el tiempo y que varían en función del sentido de cada espacio público. También se puede haber generado como espacio libre lineal articulado entorno a una preexistencia o infraestructura, como es un río, un puerto marítimo o fluvial, o una playa. Por último, los recientes procesos de recuperación del uso para peatones ha ido incorporando la globalidad de la calle como espacio público.

Al tratar sobre el derecho al espacio público, se van a desarrollar los criterios que tienen que ver con las necesidades de sectores para los que no ha sido pensada la ciudad, en concreto: los niños y niñas, las mujeres y los ancianos.

A la altura de niños y niñas

De cómo la ciudad sea pensada, articulada y programada dependerá el grado de autonomía de las personas en situación de vulnerabilidad. Desde esta óptica, el espacio público no es diferente en concepto, pero sí en necesidades y usos. Por lo tanto, para que sea usado y apropiado por niñas y niños se ha de tener en cuenta cómo experimentan los espacios y se ha de aportar seguridad.

Nuestra tradición del espacio público, como contenedor de la res publica, arranca en el ágora griega. Pero éste era un ideal filosófico, abstracto e irreal, ya que quienes lo usaban no eran todos ni todas, sino unos pocos privilegiados. El ágora fue el espacio de los hombres libres, adultos y de las clases poderosas, produciéndose una exclusión por clase, raza, edad y género. Por ello aún hoy es un debate abierto el para quién y para qué es.

En este sentido, una experiencia maravillosa de legislación a partir de la participación directa fue el sistema de unas 700 pequeñas plazas esparcidas por toda la ciudad de Ámsterdam, que el arquitecto Aldo van Eyck tuvo la oportunidad de proyectar a partir de 1947 y durante 20 años, desde su empleo en la oficina de trabajos públicos de la ciudad. La idea fue de la arquitecta Jakoba Mulder, jefa del Departamento de Planificación Urbana. Según cuenta Liane Lefaivre en el libro *Ground-up City Play* as a *design tool* (2007), al ver Jakoba Mulder desde su venta-

na a una niña jugando en un rincón de la calle, sin más recursos que imaginación, tierra y una lata, se le ocurrió que era posible crear espacios económicos y llenos de posibilidades, para cuyo diseño se ofreció voluntario Aldo van Eyck. Una serie de elementos simples permitían conformar espacios de juegos adecuados a cada forma y superficie, resultando cada uno diferente y, lo que es más importante, con una gran variedad de formas, texturas y posibilidades capaces de provocar la utilización creativa de dichos elementos por los niños y niñas. El mecanismo seguido era siempre que una persona o grupo de ciudadanos identificaran y propusieran solares vacíos, esquinas, aceras y otros pequeños terrenos urbanos no utilizados, para uno de estos espacios de juego. A ello el ayuntamiento respondía, una vez comprobada su viabilidad, con un diseño específico.

Muchos de los equipamientos de juegos en nuestras plazas son demasiado condicionantes, dejando poco margen para la creatividad. Predomina una falsa idea de seguridad, vallando y limitando usos, buscando seguridad y limpieza con suelos fijos. En muchos de nuestros espacios de juego falta el contacto con la naturaleza, sin tener en cuenta que la mirada y el interés de la infancia en la calle y en los parques se deposita en la naturaleza que los envuelve, por muy urbana que sea. Su interés va detrás de palomas, hormigas, perros y gatos; y también les gusta el agua, la tierra y la hierba. Experimentar con las texturas es parte del crecimiento.

En el norte de Europa, en cambio, abundan los espacios de juego abiertos, con agua, arena, tierra y juegos variados que no se reducen a toboganes, hamacas y subibajas que parecen máquinas de rendimiento. Los niños aprenden y maduran con el tiempo perdido; deteniéndose, mirando con curiosidad, descubriendo e imaginando. Por tanto, tiene valor que, dentro de un parque seguro y con buena visibilidad, se permita un mínimo de aventura y ocultación a los niños en metáforas de casas; que permitan manipular las cualidades de lo blando; que emanen perfumes, utilicen colores y expresen sonidos; que pongan énfasis en diversas texturas, explorando diversidad de pavimentos y utilizando hierba y arena; en definitiva, que potencien todo lo que estimule los sentidos y la diversidad de experiencias.

Esta reflexión de la ciudad y los niños tiene un referente contemporáneo ineludible en los textos y las experiencias de Francesco Tonucci, creador en Turín del proyecto internacional “La ciudad de los niños”, que propone a las administraciones de diversas ciudades del planeta pequeños cambios urbanos para hacerlas más

seguras, amistosas con la infancia, como parámetros de calidad ambiental y sostenibilidad. Se trata de un tipo de pensamiento y acción que surge a finales de los años sesenta, cuando el paradigma unitario de la Ilustración se fragmenta, enfatizando las visiones de los otros: género, infancia, poscolonialismo. Desde este punto de vista, la calle, la plaza y la escuela son los lugares de sociabilización para niños y niñas, donde desarrollan su autonomía y van aprendiendo a superar miedos y dificultades. A partir de la experiencia de la ciudad de los niños, en países como Italia, España y Argentina, entre otros, se han hecho proyectos de modificación del espacio público: plazas, calles y aceras se ven transformados siguiendo los deseos que plantean niñas y niños. En este sentido, sus exigencias reclaman una cultura del espacio público que en ciertas ciudades se está perdiendo.

La propuesta de Tonucci, argumentando que la ciudad vuelva a ser acogedora para los niños, hereda concepciones urbanas biologistas de Pattrick Geddes, Lewis Mumford, Jane Jacobs o Christopher Alexander: una ciudad en la que conviven todas las generaciones y actividades, enriqueciéndose unas a otras, en la que se potencia un completo ciclo de la vida urbana, intentando evitar los grandes desastres de la especialización, la dispersión y la segregación.

Siguiendo su enseñanza, algunas ciudades han comenzado a integrar sus ideas en la planificación de determinadas zonas. Una de las prácticas más extendidas son los "caminos escolares". Éstos consisten en crear recorridos seguros y agradables para que los escolares adquieran una mayor autonomía al poder desplazarse sin acompañantes hasta escuelas y equipamientos cercanos a su casa. Son proyectos de escala barrial, que se basan en un acuerdo compartido entre diferentes agentes y usuarios que intervienen en el espacio público, con una especial colaboración de los comerciantes que tienen sus tiendas en dichos recorridos y que pueden formar una red de referencia, simpatía y protección. Para potenciar estos itinerarios escolares, enriqueciendo la autonomía y la propia red social infantil, es relevante la discusión que se ha instaurado en la comunidad educativa sobre la oportunidad que los patios escolares sean plazas en horario extraescolar. Lo que aquí es una novedad a debate para otras sociedades, como la canadiense, es una cuestión aceptada: los patios de la escuela son espacios de juego más allá del calendario y del horario escolar. Con ello se obtienen al menos dos beneficios: la capacidad de movilidad e independen-

cia de los menores para fortalecer su entorno social, y el uso eficiente de un recurso escaso como es el suelo, dándole el máximo de utilidad.

Ciudades catalanas, como Reus o Granollers, y valencianas, como Carcaixent, han puesto en práctica las ideas de Tonucci, creando el "bus a pie" y el "camino escolar". Y, lógicamente, la práctica de la *Slow City*, que arrancó de la Slow food y comenzó en Bra, Italia, también sintoniza con la ciudad de los niños y, en este caso, se ha implantado el "piedibus".

La ciudad de Rosario, en Argentina, intenta crear ciudadanía democrática en convivencia urbana desde la infancia, para contrarrestar los efectos de una ciudad en continuo crecimiento, privatización del proyecto urbano y especialización funcional que dificulta la vida en la calle. Siguiendo también a Tonucci, se ha creado el Consejo de los Niños (de 10 a 14 años), también llamado "la fábrica de ideas", que se reúne cada sábado en los siete consejos de distrito. La actividad de Rosario como ciudad de los niños fue reconocida en 1999 por la UNESCO y en 2003 recibió un nuevo premio del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) por sus prácticas de gobernabilidad. Entre los equipamientos creados destacan la Granja de la Infancia, la Isla de los Inventos y el Jardín de los Niños, tres espacios orientados a una educación ambiental, científica y artística a través del juego.

La ciudad para niñas y niños no constituye una dádiva sino un derecho, que les permita crecer seguros, en sociedad y libertad, como bien se refleja en una de las viñetas de Frato, el alter ego de Tonucci, en el que un niño aclara "Señor alcalde, no queremos toboganes ni hamacas, queremos la ciudad"

Desde la experiencia de las mujeres

Pensar el espacio público desde la perspectiva de género significa incorporar al proyecto urbano las experiencias de las mujeres en la ciudad. Cuando nos referimos al género, no significa sexos: el género es una construcción social y cultural que asigna roles y capacidades, derechos y deberes, basándose en unas imaginarias capacidades biológicas signantes. Es decir, que la capacidad biológica de parir ha significado para las mujeres, como género, la exclusión de lo público, del

trabajo remunerado, del reconocimiento y la visibilidad social. Al género femenino se le ha asignado tradicionalmente los trabajos derivados del cuidado del hogar y las personas. Paulatinamente, los tiempos van cambiando y los roles no se reparten tan taxativamente, por lo que hoy hablar del género femenino y sus responsabilidades podría no referirse exclusivamente a mujeres, ya que, poco a poco, los hombres asumen y comparten responsabilidades en estas tareas. Aun así, las estadísticas nos enseñan que todavía son las mujeres las que dedican la mayor cantidad de tiempo a estas tareas invisibilizadas, no remuneradas y, por lo tanto, no tenidas en cuenta para decidir políticas urbanas y proyectar los espacios públicos.

Por tanto, incorporar la perspectiva de género en el proyecto del espacio público tiene que ver con ser capaces de conocer, registrar y aportar soluciones para mejorarlo según las necesidades complejas de la vida cotidiana. Para ello, las experiencias de las mujeres son una fuente de conocimiento imprescindible. Y por ello, los proyectos de espacios públicos con perspectiva de género tienen que recurrir a metodologías distintas de las que tradicionalmente se han utilizado para abordar la cuestión: los procesos de participación, que permiten conocer todas esas otras experiencias, hasta ahora no tenidas en cuenta; la observación participada, que implica un conocimiento in situ, que nos ayuda a relacionar usos con usuarios y usuarias, razones, capacidades, horarios; y, como elemento básico imprescindible, las estadísticas segregadas por sexo, que nos permiten construir un registro más aproximado a la realidad y no pensar los proyectos de espacio público desde situaciones supuestamente genéricas, neutras y universales.

La ciudad de Viena ha sido y es pionera en realizar proyectos de vivienda y espacio público aplicando la perspectiva de género. En el año 1992 se creó una oficina puente entre la secretaria de la mujer y la secretaría de urbanismo de la ciudad, dirigida por la arquitecta Eva Kail, quien inició una política de puesta en práctica de la perspectiva de género en el diseño de la ciudad. Una de las primeras actuaciones fue la llamada al concurso y la construcción del conjunto de viviendas Frauen Werk Stadt (la ciudad de las mujeres trabajadoras, hoy Margarete Schütte Lihotzky Hof), pensado desde la experiencia de las mujeres y que, por lo tanto, facilita, desde la distribución espacial y funcional, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Los espacios públicos de su interior están previstos para diferentes edades, cada zona tiene usuarios y usuarias reales en los que se pensó. El reconocimiento de la vida cotidiana y su coreografía, tal como escribió Jane Jacobs y como

explica Franciska Ullmann, autora del plan urbano y de una parte de las viviendas, está en la base de este proyecto.

Siguiendo estos criterios, el equipo dirigido por Eva Kail ha realizado otras intervenciones en espacios públicos, entre los que destacan la reforma del barrio de Mariahilf y la reforma de plazas en barrios céntricos, de alta densidad de población y en los que faltan espacios verdes. En la reforma del barrio se pensó en la diferentes necesidades de las personas que utilizan el espacio público, teniendo en cuenta los tiempos lentos de las personas mayores y, para ello, regulando los tiempos semafóricos o realizando cruces universales, para evitar el desplazamiento de los pasos de cebra que buscan proteger a los peatones del giro de los vehículos de las calles perpendiculares a las que se cruza. A partir del entendimiento de cuáles son las redes de recorridos prioritarios para los peatones, se han ensanchado las aceras, eliminando aparcamiento en superficie y manteniendo la capacidad de paso vehicular. El aparcamiento se recupera en calles de menor tránsito y se colocan los coches en batería, para poder aparcar más en menos longitud de calle. Se han ensanchado aceras delante de las puertas de centros escolares, para facilitar la espera y el encuentro cómodo. Se ha mejorado la iluminación, haciéndola más homogénea en las aceras, evitando deslumbramientos y zonas de sombra alternas. Se han colocado bancos en sitios muy diversos, entendiendo que la utilidad de éstos no es siempre la misma y que, en el caso de gente mayor o de personas que van cargadas de peso, son imprescindibles para hacer un alto en el camino. Las mejoras realizadas en este barrio son indudablemente una mejora en la calidad de la vida cotidiana y en la convivencia de las personas. Al hacer barrios más amigables con los peatones, se permite una mayor independencia de las niñas y niños, al tiempo que se respeta y apoya la autonomía de las personas mayores. Estas independencias ganadas por la seguridad del espacio público contribuyen a liberar de tareas y, por lo tanto, de tiempo a las personas que están a cargo de su cuidado, facilitando la conciliación de los tiempos personales, laborales y familiares.

La denominada Ley de Barrios en Cataluña ha incluido, entre los apartados que se han de cumplir en todo proyecto de reforma y mejora de barrios, la equidad de género en el uso del espacio público y los equipamientos. Aunque no siempre la perspectiva de género en la planificación urbana se ha seguido a fondo, ni de manera transversal, se han conseguido algunas actuaciones ejemplares, como los proyectos urbanos llevados a cabo con procesos de participación, incluyendo las experiencias de

las mujeres de los barrios reformados en L'Hospitalet, el barrio de Collblanc-Torrassa; en Granollers, el barrio del Congost; i en Manlleu, el barrio de l'Erm.

En definitiva, incorporar la perspectiva de género en el proyecto de espacio público consiste en hacer visibles las necesidades derivadas de la vida cotidiana y de las experiencias no consideradas hasta ahora para su proyecto. Y en la medida que lo logremos estaremos construyendo ciudades y barrios más inclusivos, que tiendan a una mayor igualdad en las oportunidades de uso de los espacios públicos para las mujeres y los hombres, sin importar edad, condición social, ni origen.

Espacios para la gente mayor

Uno de los criterios de la diversidad del espacio público es que ha de ser utilizable por personas pertenecientes a diferentes grupos sociales y de todas las edades. Para lograrlo lo mejor es que haya sistemas de espacios públicos formados por plazas y parques distintos o que aquéllos que tengan un cierto tamaño alberguen diversidad de espacios de acuerdo a diferentes usos. Que cada espacio público pueda tener de todo para todos y todas es difícil; por ello es importante potenciar sistemas de plazas. Y el registro de las dinámicas socioespaciales de los entornos, con observaciones participadas, nos permite conocer con más precisión las solicitaciones de los diferentes espacios. Dotar a la ciudad de espacios para los grupos físicamente más débiles, como pueden ser los niños o la gente mayor, es una deuda para conseguir la igualdad de oportunidades en el uso y acceso al derecho a la ciudad.

El espacio público es el lugar clave para promover la convivencia entre generaciones. Esto ya estaba explicado en uno de los *patterns* más clásicos de Christopher Alexander y su equipo, el número 26, que se titula "Ciclo vital". Tomando como referencia las siete edades, desde la infancia hasta la vejez, de las que habla Shakespeare en su obra As you like it, una vida social y comunitaria estará más bien trabada si se celebra la ceremonia del paso de una edad a la otra y si todas ellas conviven y se interrelacionan con equilibrio, aprendiendo unas de otras, ya que cada etapa lleva aparejada experiencias vitales determinadas. En cada etapa de la vida, las personas tienen algo irremplazable que dar y tomar de la comunidad. En

las grandes ciudades estas relaciones entre ciclos vitales se han roto, adjudicándose espacios de relación para cada ciclo vital: residencias para ancianos, guarderías para niños y niñas, universidades para jóvenes. Por lo tanto, es básico potenciar los escenarios, edificios y espacios públicos que puedan recuperar y reforzar estas relaciones: espacios de juego y deporte, de aprendizaje y aficiones, de cultura y cultivo. Este pattern de Alexander se relaciona con otros, como "Viejos por doquier"; y este argumento de la mezcla de ciclos vitales forma parte del pensamiento urbano vitalista de Patrick Geddes, Lewis Mumford y Jane Jacobs.

Para la gente mayor, además de los lugares de paseo y encuentro tranquilo, con sombra, hay que proponer elementos que potencien su motricidad. Con este objetivo, hace ya unos años, empezaron a aparecer en parques y plazas aparatos que conforman una cadena de ejercicios lúdicos y gimnásticos. Esta pequeña mejora es un gran paso para un proyecto de ciudad inclusiva.

En China encontramos que, a pesar de la acelerada y desbocada transformación que vive, se mantiene la deferencia y el respeto por los mayores como integrantes activos de la sociedad. Esto se refleja en los espacios y actividades que se proponen en los parques urbanos. En Shanghai hay grandes parques que prevén espacios para las diferentes actividades que se realizan tradicionalmente, como la práctica de actividad física meditativa. Son lugares para que los paseadores de pájaros lleven las jaulas y las cuelguen en los árboles, práctica que aún podemos encontrar en algunos parques de ciudades españolas. Hay paneles donde se exponen páginas de los periódicos para que se puedan leer gratis; al tiempo que aparecen propuestas más recientes, como los aparatos de rutinas gimnásticas adecuadas para personas de edad avanzadas. Y cuando no hay parques cercanos, estos aparatos se colocan en las calles barriales.

En los parques de las ciudades españolas pensados en función de las necesidades de los futuros usuarios y usuarias han comenzado a aparecer mobiliario para el ejercicio físico, no solo para jóvenes atletas sino para gente mayor. Un caso emblemático, que cumple con el pattern "ciclo vital", es el Parc Lluc de Gavà. En él se conjugan varios aciertos que lo hacen adecuado para múltiples tipos de usuarios a diferentes horas. El primero es la ubicación y la manera en que se tratan los bordes: el recinto del antiguo jardín de una masía mantiene la traza de su muro del que ha desapareci-

do la masa ocupada por rejas para permitir la relación visual con el paseo urbano por antonomasia, que es la Rambla. Por el borde opuesto se abre a una pequeña plaza, como los squares de Londres, de escala muy vecinal y próxima, en la que se halla una residencia para gente mayor. Del antiguo parque privado se mantienen sus trazas, dadas por el camino de cipreses centenarios que marcan el eje principal, y la casa originaria, que hoy es sede de equipamientos públicos. En la franja limitada por los cipreses y la valla a la rambla se sitúan diversas áreas dedicadas al juego por edades: desde el arenero para los más pequeñitos a las bicicletas estáticas para los mayores, sin olvidar las pirámides de red para que se trepen los niños y niñas más mayores. Se trata de un parque nuevo que mantiene su historia, que enlaza espacios y que considera a todas las personas que puedan usarlo. Es, en definitiva, un espacio de calidad urbana indispensable para alcanzar el derecho a la ciudad.

Tal como se ha insistido, para generar estos lugares para la relación intergeneracional lo primero es incluir aquéllos que están en los extremos vitales. Si es bueno y seguro para esas circunstancias lo será para el resto. En ese sentido no se trata de hacer grandes transformaciones, sino de un poco de atención y cuidado: accesibilidad, proximidad y visibilidad en cuanto al contenedor; y en cuanto al contenido, la colocación estratégica de lugares de reunión, con bancos y lugares de tranquilidad. En este sentido, los 40 interiores de manzana recuperados para uso público en Barcelona son un magnífico ejemplo de espacios de proximidad, vitales para ancianos y niños pequeños. Y en ellos se dan, continuamente, estos diálogos, juegos y miradas entre generaciones.

La Diputación de Barcelona ofrece a sus municipios la instalación de un modelo de circuito de juegos que se denomina "Espacio lúdico y de salud para gente mayor". La Diputación los suministra, monta y mantiene gratuitamente durante tres años. Sus objetivos son favorecer el ejercicio y mejorar el nivel físico de los mayores, aunque puede ser utilizado también por otros colectivos, como los niños y niñas. Se trata de una especie de circuito, con más de una docena de elementos, que favorecen los ejercicios de piernas, brazos y columna, en definitiva, la movilidad y agilidad, la coordinación motora y visual, la fuerza y el equilibrio. Docenas de municipios de la provincia de Barcelona los han instalado y con ello los espacios públicos mejoran sus posibilidades de utilización y de integración. Así los encontramos colocados en una calle con paseo central, en una plaza o, como en el caso del Parc del Mil·lenari en Sant Just Desvern, están situados en relación a unas viviendas públi-

cas asistidas y un centro social de día para gente mayor, ayudando con un elemento mínimo a completar la oferta de actividades públicas a su alcance.

En la medida que en los países occidentales la población tiende a envejecer (el envejecimiento es una de las tendencias más marcadas de nuestras sociedades), las ciudades se ha de adecuar y pensar para las necesidades de una población que aumentará en gran porcentaje en la franja cercana a los ochenta años. La incorporación de estos espacios es el primer síntoma en este sentido de adecuación de los espacios públicos, no solo utilitarios, sino de relación.

Procesos de participación

En la medida que el espacio público no es una quimera, es un espacio a construir entre todas y todas, la participación de la ciudadanía en su definición es imprescindible.

El espacio público clásico fue un espacio de los ciudadanos, concepto que abarcaba a privilegiados habitantes de la ciudad, excluidos los esclavos y las mujeres. Mucho se ha andado desde entonces y hoy, en una sociedad cada vez más diversa, la definición del espacio público es extremadamente compleja. Por ello es necesario pensar en nuevas formulas para proyectarlo. Y los procesos de participación para definirlo son cada vez más ineludibles, ya que generan sentido de pertenencia y de apropiación. Para que estos procesos sean eficaces son necesarias una serie de actitudes y aptitudes: como mínimo, la consideración mutua y la construcción de adecuados sistemas de comunicación y transmisión de las ideas, entre lenguajes que pueden ser diferentes o cuyos valores se pueden comprender e interpretar de manera diversa, según los propios *backgrounds*.

Afortunadamente, cada vez son más los ejemplos de espacios públicos en los que ha habido una participación directa de los futuros usuarios y usuarias, ya sea a través de participaciones regladas o informales. Pensamos que muchas veces los procesos informales de participación redundan en mejores resultados que aquellos procesos hiperpautados y sobrepublicitados. Lo más importante de un proceso de participación es el diálogo y el respeto, cuestiones que pueden parecer banales,

pero que muchas veces están ausentes. Un proceso de participación no implica que sean los ciudadanos y ciudadanas quienes van a realizar el proyecto; sin embargo, este tópico es una de las principales trabas a estos procesos de democratización, alegándose la pérdida del papel de los y las técnicas. Podríamos decir que la participación consiste, en primer lugar, en poder recabar la mejor de la información sobre el lugar a trabajar, ya que quienes lo habitan en el cotidiano son sus máximos expertos, para explicar qué falla y qué es bueno en determinado lugar. Y en consecuencia, desde los saberes técnicos se podrán ofrecer mejores soluciones para los problemas y llevarlas a consenso.

La participación es el ejercicio de un deber y un derecho, el deber de ser responsables de nuestros entornos y el derecho democrático de participación en la cosa pública. Este aprendizaje, como todos, es esencial que se realice desde la infancia, y en este sentido es de destacar el programa "Fem un jardí", que se está llevando a cabo en la ciudad de Granollers, coordinado por el regidor Albert Camps, para que los estudiantes de los dos últimos cursos de la enseñanza primaria, en cooperación con el ayuntamiento y sus servicios técnicos, colaboren para crear un espacio público lindero a su centro. El proyecto del espacio público se trabaja como parte de la materia de síntesis, los y las estudiantes realizan de manera dialogada y consensuada todo el trabajo que va desde el programa al seguimiento del proyecto y la construcción, habiendo pasado por los planos, los permisos y las cuestiones previas al comienzo de la obra. Se trata de un sistema de pequeños espacios públicos, como el Parc de les Cinc, els jardins de Fátima, Can Gili y el Parc de la Mediterrània, que se constituyen en esenciales por situarse en estrecha proximidad con los espacios del día a día de los más pequeños. Para completar este objetivo conseguido de que los jóvenes desarrollen su sentido de pertenencia y de conocimiento de la historia, se trabaja en contacto con la Comisión Municipal de Nomenclátor para consensuar los nombres de cada nuevo espacio público.

Otro ejemplo modélico es el de la Plaza Pius XII en Sant Adriá del Besòs, de los arquitectos Eva Prats y Ricardo Flores, quienes aceptaron la sugerencia municipal de establecer un diálogo con los vecinos y vecinas. Con la colaboración del regidor de urbanismo Joan Callao, entendieron que el éxito futuro de este espacio público como lugar de relación dependía de que los vecinos lo hicieran suyo. La plaza, que está orientada a norte, tiene por fachada un gran edificio de viviendas que le hace sombra. Es un espacio de conexión y paso entre zonas deportivas y las

viviendas que se sitúan atravesando la Gran Vía. La decisión proyectual de unir la plaza al edificio existente, como una antesala al espacio privado, quitando la calle que separaba ambos espacios, potenció el diálogo y consensuó características, usos y áreas: una plaza sin rincones, sin barreras arquitectónicas, con contenedores, zonas de niños y niñas, kiosco, bancos que no fueran de hormigón, tres zonas de aparcamiento para motos, iluminación adecuada, eucaliptos y mimosas, etc.

Dos anécdotas del proceso de realización de la Plaza Pius XII demuestran, por un lado, los valores simbólicos que incluso un aparente no lugar como aquel puede guardar para sus usuarios y, por otro, el sentido de pertenencia que se genera. En el primer caso, gracias al diálogo, supieron que unas palmeras que iban a ser sacadas de la plaza habían sido plantadas por una vecina conmemorando el nacimiento de cada uno de sus hijos; por ello, algo que parecía una cuestión menor, se convertía en un hecho simbólico de primera importancia. Y en el segundo caso, durante la obra, los vecinos fueron los ojos de los arquitectos en el sitio, avisando cuando la construcción se separaba de lo dibujado. El proyecto siguió siendo de los arquitectos, pero a los vecinos, que fueron tenidos en cuenta desde el momento de decidir el proyecto, este espacio les pertenece ya antes de existir y una vez realizadas las obras.

Los ejemplos citados nos explican como los procesos de participación son variados, pensado cada uno ad hoc, según las circunstancias. No es válido un modelo repetible, porque las realidades no lo son. De un buen diálogo surgen mejores soluciones, a raíz de preguntas derivadas de necesidades reales y concretas planteadas por los colectivos involucrados directamente con el caso. Y la información que se obtiene en estos procesos no es sustituible, y aunque no sea la única, es tan necesaria como el tener una buena y actualizada planimetría. Respecto a esto último, la participación de las personas que conocen el barrio nos enseña que esa planimetría técnica, que se presupone perfecta, muchas veces está desfasada con la realidad. Por si faltaban razones, la participación lleva a caminar y recorrer el territorio. Por lo tanto, a comprobar que las diferentes experiencias derivadas de las diferentes personas sobre un mismo lugar determinan reconocimientos y mapas distintos, no contradictorios, pero sí complementarios. No hay una única manera de entender un lugar y los planos técnicos son sólo una de las formas de interpretarlo, pero no la única, ni la más certera, ni neutra.

Concluyendo este texto sobre derechos al espacio público hemos de recordar que éste está en continua redefinición, con centenares de soluciones distintas; a veces es un escenario del conflicto y del control, pero también es el lugar esencial del diálogo, el intercambio y las relaciones entre personas; es el espacio urbano por excelencia, siempre diverso, siempre en evolución. Y todos los ciudadanos y ciudadanas de cualquier ciudad y edad han de poder disfrutar plenamente de ellos.

Dimensiones del derecho a la ciudad

Reflexiones en torno a las mujeres y el derecho a la ciudad desde una realidad con espejismos

Zaida Muxí Martínez

Reflexiones en torno a las mujeres y el derecho a la ciudad desde una realidad con espejismos

Zaida Muxí Martínez
Doctora arquitecta

Introducción

Hablar del derecho a la vivienda es hablar de un derecho más amplio, que no se limita al techo; es el derecho a ser parte activa de la sociedad, y en un entorno cada vez más antropizado y urbanizado como el actual, es tener derecho a la ciudad, a las ventajas, protecciones y oportunidades que ésta nos puede brindar.

A veces, reflexionar sobre las necesidades cuando estamos inmersas en un mundo de espejismos es muy difícil, y para las mujeres estos espejismos tienen varias facetas: de igualdad de oportunidades, de visibilidad, de reconocimiento, de adecuado equilibrio y posibilidades entre los diferentes pero complementarios ámbitos de lo personal, lo productivo y lo reproductivo… en una sociedad de lo políticamente correcto que no del respeto a la diferencia, en la que se considera haber alcanzado un cierto estado de bienestar[1], no hay lugar para el que no ha llegado a ese nivel. Si no queda claro, me refiero a una sociedad que es en cierta manera autocomplaciente, en la que prevalece la falta de autocrítica que se base en el conocimiento y reconocimiento de situaciones históricas, propias y ajenas. La construcción del presente y el futuro no es posible sin un conocimiento crítico de la historia propia.

Los cambios sociales de las últimas décadas: incremento de los divorcios; según el INE (Instituto Nacional de Estadísticas) se ha producido un incremento de las mujeres con descendientes sin estar casadas del 2% en 1975 al 25% en 2001; el aumento de la edad de emancipación de las jóvenes generaciones; la visibilización por las denuncias del maltrato machista hacia las mujeres; la disminución de la tasa de natalidad; la disminución del tamaño de las familias; el aumento de las mujeres con estudios universitarios; el aumento de las mujeres en el mundo laboral; el cambio del ciclo migratorio de ser sociedad que expulsa, a ser sociedad que recibe; etc. han cambiado el paisaje social de la España contemporánea. Sin embargo, en muchos casos, las estadísticas, las leyes, y las respuestas a esta sociedad van muy por detrás de las realidades y necesidades. A estos cambios locales se suman las nuevas coordenadas de juego de la globalización que las políticas públicas tampoco han sabido atajar ni

1 España ha alcanzado una situación impensable hace solo 2,5 décadas, pero ello no debe impedirnos ver las faltas, las exclusiones y otros problemas que derivan también de la mejora de la situación general.

acomodar. La presión de la economía global ha cambiado las relaciones de fuerzas y prioridades internas de los países, comunidades y ciudades.

Las actividades humanas se desarrollan acorde a sus tiempos, a los valores, a las tecnologías, a las posibilidades de producción (cultural, económica y tecnológica), por ello, entender las sociedades y los espacios en los que se desenvuelven, permiten leer los valores que la rigen. La globalización como estado económico-productivo, al que podemos poner otros nombres: tardoracionalismo, posfordismo…, valora y reproduce unas relaciones y unas maneras de entender el mundo.

Un mundo entendido como despensa sin fondo, en el que todo, todas y todos somos mercancía, en el que la confianza en un desarrollo infinito está basada en el expolio y la sobrecarga sobre los sistemas humanos y naturales (del que forma parte pero no parece reconocerlo). En cierta manera la globalización sería una etapa avanzada del proyecto de la modernidad entendida como alejamiento y dominio del ser humano de los sistemas considerados "dependientes o menores", el ser humano superior que domina y usa la naturaleza a su antojo, donde el progreso se mide cuantitativamente y no cualitativamente. Este modelo de la modernidad deja fuera a otras y otros considerados dependientes de la figura pensante, es decir, el hombre, fundamentalmente blanco y de clase media-alta, creando la figura del ciudadano, singular, neutral, abstracto, y masculino, sin considerar las diferentes identidades y realidades que coexisten[2]. Estas presiones económicas han generado una gran especulación con la vivienda, provocando en todo el Estado español la imposibilidad de acceso a la vivienda. Esta dificultad no es por falta de construcción, ya que se ha construido en exceso (aproximadamente 500.000 viviendas anuales entre los años 1996 y 2006 cada año), sino porque el valor de la vivienda establecido en función del máximo endeudamiento de una pareja a largo plazo, desmiente la verdad absoluta de la des-

2 MURILLO, Soledad. El mito de la vida privada. De la entrega al tiempo propio. Madrid: Siglo XXI de España editores, S.A. 1996. «Los autores del Derecho Social (Revolución Francesa) continúan la tradicional inscripción de la familia en un tipo de sociedad distinta (la regulada por el derecho natural) de la que ampara a la sociedad civil y política [...] no debería implicar más diferencia que especialización del derecho, pero su posición deficitaria desmiente cualquier duda[...] Los códigos civiles marcan la tutela familiar a cargo del varón y, posteriormente, el Código Napoleónico (1804) fijará por ley al cabeza de familia como único responsable de sus hijos y esposa. [...] Carol Pateman (El contrato sexual. Madrid, Cátedra, 1995) [...] relectura del Contrato Social. Este justifica el espacio privado como un espacio de segundo rango respecto al primero. Será un espacio privado donde se sellarán contratos, entre ellos el contrato sexual, que para la autora no se halla en el origen natural de la desigualdad, sino en la legitimación de una diferencia política de 1º orden. Al ser un contrato basado en la sujeción de la mujer, hallamos en sus cláusulas un sujeto desprovisto de derechos y patrimonios personales [...]»..

regulación del sistema de libre mercado. Esta realidad, ha dejado fuera a las jóvenes generaciones, a las mujeres solas, a las mujeres inmigrantes y a muchos grupos tanto de mujeres como de hombres. En el mismo periodo la construcción de vivienda social fue mínima, debido a que con demasiada frecuencia la política pública de vivienda se establece para actuar como soporte de un mercado no favorable para el negocio inmobiliario, y no como soporte real a la sociedad.

Ante un nuevo panorama mundial, la visibilidad de realidades otrora lejanas, y hoy más cercanas por los flujos migratorios pero también por los medios de información (o desinformación), hacen que como efecto positivo seamos concientes de vivir en una aldea global pero, por otro lado, ayuda a ignorar lo que pasa a nuestro lado. Porque sólo queda validado, sólo es tenido en cuenta aquello que es expuesto con crudeza por los medios. Esto quiere decir que, mientras dure el espectáculo morboso las situaciones de desigualdades y de injusticias más cercanas quedan invisibilizadas.

Los números suelen ser aliados de la invisibilización, si la cantidad de quienes no pueden disfrutar de los derechos establecidos por constituciones y declaraciones internacionales son considerados pocos, son estigmatizados y no merecedores de atención, ya que en la concepción liberal del mundo, cada quien consigue lo que busca, lo que se trabaja. En esta sociedad del espejismo igualitario, quienes no tienen lo que necesitan es por su culpa, y en cierto modo, el hecho de ser porcentualmente considerados menores hace que no sean tenidos en cuenta o, en el mejor de los casos, como una cuestión de atención puntual por parte de la asistencia social.

Ciudad y perspectiva de género

La ciudad del siglo XIX y XX es la ciudad del crecimiento en forma de mancha de aceite, que en el cambio de siglo se trastoca en aceite y agua, es decir, que ha crecido expansivamente generando burbujas colindantes e impermeables unas a otras. Las características negativas de la globalización sobre las ciudades han sido los procesos de fragmentación y segregación funcional y social. Estas cuestiones no han de ser las que caractericen a las ciudades del siglo XXI. Ciudades que tendrán que ser trabajadas desde la complejidad y compactibilidad., usos mixtos y distancias cortas; ciudades basadas en las personas.

Los efectos de la globalización y la especulación sobre los territorios han tenido consecuencias de máxima perversión: se ha construido en las últimas décadas como nunca en el planeta. Sin embargo, nos encontramos con que el efecto no ha sido positivo, la construcción de viviendas como derecho ha sido dejada en muchos países en manos del mercado, y los créditos "democráticos" han sido el supuesto medio para el acceso a la vivienda. No ha sido más que un espejismo que a principios del 2009 se ha hecho añicos, y esto está significando el aumento de gente sin casa. El derecho a la vivienda no se limita a un hecho cuantitativo, a construir barrios y viviendas que no consideran la vida de las personas, el interior de la vivienda, familiar privado y limitado. La vivienda supone espacio adecuado interior, intermedio y exterior. Presupone la construcción de redes complejas de servicios, que junto a viviendas de diferentes características sean capaces de albergar diversidad creciente y reflejen el espacio urbano real.

Se hace necesario un cambio de paradigma ya que el espacio no es neutro, nos condiciona, y como tal lo hace de manera diferente a mujeres que a hombres, no sólo por las experiencias corporales, sexuadas diferentes, sino que esta diferencia se ve acrecentada por los roles de género que nos hace necesitar, utilizar y percibir la ciudad de manera diferente.

La ciudad futura, en este cambio necesario de paradigma, debería colocar en el centro la reproducción, y la vida cotidiana, pensando y haciendo ciudades policéntricas; una ciudad mixta, compleja, una ciudad pensada desde la experiencia de las personas. Si la vida cotidiana funciona, funciona todo lo demás. Hasta ahora las ciudades se han pensado desde las necesidades de la producción, del trabajo pagado, sin darnos cuenta de que todo ello es sostenido por un trabajo invisibilizado para el que las ciudades no han sido pensadas. Las distancias de las ciudades pensadas en funciones separadas, teóricamente rentables para la producción, hacen inviable que las mujeres con responsabilidades reproductivas puedan acceder en igualdad de condiciones que los hombres a estos trabajos.

El derecho a la vivienda no se resume solamente en un hecho cuantitativo, la calidad de la vivienda no como lujo sino como bien útil en una situación urbana segura y mezclada es fundamental para alcanzar una vida plena en el ejercicio de los derechos.

Esto significa, entre otras cosas, incorporar la perspectiva transversal de género en el análisis y propuesta de nuevos espacios urbanos y arquitectónicos, ya que se continúan construyendo barrios y viviendas sin considerar la vida cotidiana.

En primer lugar desvelar y recordar que el urbanismo no es neutro. Al conformar el espacio urbano se dan prioridades, se reflejan poderes y se visibilizan derechos. El género es una construcción cultural que asigna roles a cada sexo, por ello, entendemos que la ciudad no ha de contribuir a perpetuar la división de tareas entre mujeres y hombre, entre el mundo de lo reproductivo y productivo.

La ciudad es nuestro espacio de socialización compartido, sin embargo, las mujeres y su experiencia de vida no están presentes en su definición. El espacio público, urbano o rural, de gran ciudad o de pueblo, ha estado proyectado, gestionado, articulado sin tener en cuenta deseos, necesidades y actividades diversas de las mujeres.

Para que las experiencias de las mujeres se incorporen al planeamiento en las diferentes escalas es imprescindible que haya participación. La participación de las mujeres permitirá comprender y visibilizar lo que ocurre en el espacio, complementando el conocimiento más técnico con el conocimiento de la comunidad en su propio territorio, concretamente la experiencia de las mujeres en su entorno cotidiano. La participación específica de las mujeres es necesaria para que puedan expresar su conocimiento y experiencia sin las presiones patriarcales.

Una serie de variables espaciales nos permite verificar en que aspectos se diferencia la experiencia del género femenino:

El espacio público pensado para la equidad de género favorece la autonomía y la socialización de las personas, ya que ha estado pensado priorizando en su diseño y trazado las necesidades de mujeres y hombres. Para conseguir este objetivo son imprescindibles: aceras amplias y activas que favorezcan la realización de diferentes actividades, en las que se diferencien los materiales, colores y texturas en los cambios de nivel; alcorques al mismo nivel que la acera; barandillas y rampas en zonas con pendientes; pasos de cebra bien diferenciados y con semáforos que tengan en cuenta los tiempos lentos; bancos con sombra que propicien zonas de descanso en los recorridos y en los espacios de estancia; generar espacios intermedios de relación entre interiores y exteriores; con la señalización se ha de procurar facilitar la orientación, la

identificación y la apropiación. El reconocimiento de la importancia de la labor de las mujeres en la sociedad ha de ser visible en el espacio público y uno de los mecanismos más inmediatos es el de nombrar los espacios públicos en femenino.

Los equipamientos son soportes imprescindibles para el desarrollo de la vida privada y pública de las personas. La oferta de equipamientos se amplía cuando la sociedad en la que se inscriben reconoce, asume y valora el trabajo derivado de los roles de género.

El espacio de los equipamientos necesita entretejerse al espacio público de la ciudad con la máxima permeabilidad y flexibilizando su utilización para maximizar la utilización de los espacios. Su distribución en el territorio en relación a los usos y a las redes de movilidad garantiza la calidad de vida, porque los convierte en estrategias para fomentar redes sociales, generar intercambio de servicios y posibilitar diferentes tiempos de uso, acercando su funcionamiento a la complejidad de la vida cotidiana.

La percepción de seguridad está vinculada a la capacidad de las mujeres de apropiarse del espacio adquiriendo autonomía.

Entre los factores espaciales que colaboran en la percepción de seguridad están la visibilidad, la claridad y alternativa de recorridos, la variedad de usos y actividades y la presencia de gente diversa. Para favorecer el sentimiento de pertenencia y seguridad en los espacios públicos se tiene que cuidar especialmente la iluminación de los espacios para peatones, y se han de evitar muretes, vallas y escaleras que generen rincones de difícil accesibilidad y escondidos.

La oferta de medios de transporte y las características de los espacios soportes de la movilidad determinan formas y calidades de vida. La movilidad ha de ofrecer la máxima cantidad de variedad de opciones, privilegiando los recorridos peatonales que se apoyan en un tejido urbano funcionalmente variado.

Los transportes públicos tienen que dar respuesta a la variedad de horarios del mundo reproductivo que genera recorridos no lineales ni uniformes. Tenemos que pensar la movilidad respondiendo a la diversidad y a la seguridad en todos sus aspectos, para facilitar la planificación de todas las actividades de la vida cotidiana y hacer posible la igualdad de oportunidades en el acceso a la ciudad.

El espacio representa los valores sociales que los crean, por ello las viviendas han de reconocer las tareas de cuidado del hogar y las personas dándoles un espacio. Las tareas del hogar han de ser compartidas, no se deberían esconder no dejar la responsabilidad de las mismas en una sola persona.

Tenemos que aprovechar los edificios de viviendas para generar espacios de relación entre vecinos, haciendo un uso compartido de servicios y construyendo espacios de tránsito entre lo privado y lo público. Es importante que en las plantas bajas se ofrezcan actividades variadas en relación directa con el espacio público favoreciendo la seguridad del mismo[3].

Hacia a un proyecto de ciudad inclusiva: indicadores cualitativos

Las estadísticas que se basan en una recogida de datos segregados por sexos, permiten tener un panorama más ajustado de la distribución de las situaciones que denotan desigualdades y necesidades. Conjuntamente con estas estadísticas segregadas, los indicadores de género constituyen una herramienta eficaz para analizar necesidades y evaluar políticas y acciones. El desafío de los indicadores que son una síntesis de información que se recogen al largo del tiempo y se comparan con respecto a una norma o valor que permite valorar la evolución del mismo. Un indicador de género puede ser definido como un indicador que captura los cambios relacionados con el género en una sociedad a lo largo del tiempo. Para ello es necesario trabajar con indicadores cualitativos o fenomenológicos, en el que es imprescindible la percepción y la visión de un sujeto dado[4].

La revisión espacial, el análisis crítico del espacio en el que vivimos tiene que dar el paso imprescindible de la transversalidad con perspectiva de género. El espacio en el que desarrollamos nuestra vida, mejor o peor, urbano o rural, en la calle y en nuestras casas, como ya hemos dicho, no es neutro, constituye la ratificación y evidencia de las jerarquías, poderes y desigualdades. Por ello, como la construcción de nuestro entorno no es neutral, tenemos que trabajar en la creación y difusión de indicadores espaciales de género que nos permitirán, mediante el análisis transversal, el

3 Texto de Mujeres públicas. Urbanismo y género. Material de difusión elaborado por Col·lectiu punt 6, diciembre 2007.

4 BECK, Tony "Using Gender-Sensitive Indicators. A reference Manual for Governments and Other Stakeholders". Commonwealth Secretariat, 1999.

desvelamiento de las presiones sesgadas que operan en su conformación, detectando la disparidad de oportunidades que se generan desde la política, la gestión y/o el proyecto urbano-arquitectónico. Los indicadores espaciales de género han de valorar los elementos urbanos y arquitectónicos, en tanto facilitadores de la vida cotidiana, según los criterios anteriormente apuntados.

Por ello lo que podríamos llamar indicadores ***espaciales*** de género no son una cuantificación numérica, sino una aproximación cualitativa. Utilizando como valor o norma de base las normativas de planificación, edificación y diseño, al que se aplicaría una comparación-evaluación transversal con visión de género, teniendo en cuenta las circunstancias y requerimientos de las mujeres para desarrollar una vida reproductiva y laboral en igualdad de condiciones. Es decir, el análisis de un entorno dado según las necesidades variadas de las mujeres nos ha de ayudar a realizar recomendaciones que mejoren las condiciones espaciales, cuya verificación será dada en mediciones de indicadores cuantitativos específicos, por ejemplo, si mejora el sistema de infraestructuras y las mujeres no tienen que dedicar su esfuerzo y tiempo en busca de agua, esto redundará en más tiempo para otras actividades. En ciudades y barrios consolidados, los caminos seguros a las escuelas permitirán a las mujeres desligarse de la tarea de acompañante, y nuevamente el uso del tiempo lo evidenciará…

Los indicadores espaciales de género que proponemos, no lo son en tanto que concordancia con la definición numérica, sino que es el análisis cualitativo y discriminado de situaciones a diferentes escalas, para comprobar si la estructura urbana, los edificios y las viviendas colaboran en la creación de una ciudad más humana, con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, al tiempo que se mejora la sostenibilidad general de la ciudad. Se trata de incorpora una mirada diferente sobre la realidad, que parta de las experiencias de las mujeres, y que éstas sean valoradas en igualdad de importancia.

Para poder analizar la idoneidad de la ciudad o sus partes en su papel posibilitador de una vida cotidiana en igualdad de condiciones, es necesario realizar trabajos de campo con las mujeres (estudios de la vida cotidiana, talleres, encuestas cualitativas, etc.,) y contar con un censo actualizado y desglosado por edades e ingresos y, a la vez, cada uno de los datos separados por sexo. Estos datos numéricos nos permiten cuantificar necesidades y respuestas. La continuidad en la recogida de datos

sobre el desarrollo de la vida cotidiana permite medir, o lo que es igual, construir indicadores del impacto positivo o negativo de políticas urbanas y de vivienda. Además del análisis cuantitativo se han de realizar análisis cualitativos a diferentes escalas y en diferentes direcciones.

Los censo-encuestas tienen que considerar usos diferenciados de espacios en horas y actividades diversas, razones por las cuales las mujeres y hombres hacen los diferentes recorridos. Es decir, se ha de incorporar variables espaciales ya sean estas de tiempo de usos, de características de uso, de compañía y razón del uso… diferenciando hombres y mujeres. Estos censos permitirían construir unos indicadores de espacio (ciudad y vivienda) que faltan en las bibliografías y estudios existentes.

Cuando hablamos de mujeres y los roles de género, hablamos de la división sociocultural de los roles asignados, en los que a las mujeres nos toca aquello considerado de menor importancia, lo doméstico, el interior (hagamos lo que hagamos en el mundo exterior)… y se da relevancia e importancia sociocultural al ámbito productivo, que se refuerza por la creencia de que es el ámbito motor de la economía. Es posible demostrar la falacia de dicha aseveración y piedra angular de nuestra sociedad moderna: las horas de trabajo imprescindibles para el funcionamiento de la humanidad, que es no reconocido, infravalorado y, por supuesto, no remunerado es en términos objetivos (tiempo dedicado) el trabajo reproductivo, como lo demuestra el trabajo de investigación de Cristina Carrasco Bengoa y Mónica Serrano Gutiérrez, publicado por ICD (Institut Català de les Dones[5]) para el caso de Cataluña.

Otro dato que serviría para reconocer el impacto en los indicadores de una ciudad construida con visión de género es saber desglosadamente la cantidad de mujeres y hombres, que con igual educación y situación familiar tienen situaciones laborales desiguales. Demás está decir que esto es así, y queda explicitado en las estadísticas que a igual formación, un hombre joven, en Barcelona[6], gana una media anual de 21.000€, en cambio una mujer en las mismas circunstancias gana14.000€.

5 […] la distribución del tiempo de trabajo familiar doméstico de acuerdo con las cuatro funciones principales: proporcionar albergue, proporcionar nutrición, proporcionar vestido y proporcionar cuidado […] De una primera observación del tiempo de trabajo diario destacan las diferencias que se mantienen en la realización de los diferentes trabajos realizados por mujeres y por hombres: mientras que ellos dedican a trabajo de mercado 1,8 veces el tiempo que dedican ellas, en el trabajo familiar doméstico la relación es la contraria, las mujeres dedican 2,4 veces el tiempo que dedican los hombres a la actividad. El resultado es que como media las mujeres de Cataluña trabajan –en términos globales- una hora diaria más que los hombres. Resultado que rompe con la idea de que las mujeres trabajan menos que los hombres o que muchas mujeres no trabajan. […] en la Comunidad de Galicia los hombres dedican al trabajo de mercado 3:18 horas y las mujeres 1:54 horas diarias, y al trabajo familiar doméstico 1:48 y 4:48 horas diarias respectivamente. La suma del tiempo dedicado al trabajo global por las mujeres es de 1 hora 36 minutos más. En Euskadi la diferencia global del trabajo es de 59 minutos diarios más las mujeres. CARRASCO BENGOA, Cristina; SERRANO GUTIERREZ, Mónica. Compte satèl·lit de la producció domèstica de les llars de Catalunya 2001. Estudis 1. Generalitat de Catalunya, Institut Català de les Dones, 2007.

6 Datos de la Exposición permanente sobre Barcelona en el Edificio Forum, 2007.

De esta desigualdad de renta, que no es exclusiva de las jóvenes generaciones, se deduce que la capacidad de acceso a la vivienda por parte de las mujeres es inferior a la de los hombres, y que por lo tanto, su situación es de mayor fragilidad y desamparo en casos de separaciones o violencia machista.

Es importante poner en igualdad de consideración las condiciones derivadas de las experiencias vitales de las desigualdades de remuneración y de responsabilidad, detectando si las diferencias derivan de verdaderas opciones y elecciones y, por lo tanto, presupone la existencia de ciudades y territorios pensados complejamente que contengan, entre otros, equipamientos sociales para la igualdad de oportunidades o que por el contrario que las mujeres han de optar entre trabajo productivo o reproductivo debido a la falta de consideración de este último en la planificación urbana. De más está decir que a este cuestionamiento difícilmente se enfrentan los hombres. Por lo tanto, ¿Puede haber una verdadera elección por compatibilizar la maternidad y el desarrollo profesional, si la capacidad reproductiva natural condiciona la elección de parte del desarrollo autónomo como persona? Las ciudades han de subsanar la desigualdad de oportunidades, para que tanto hombres como mujeres puedan elegir qué proporción de su tiempo dedican a cada mundo y, por lo tanto, la maternidad como capacidad biológica no ha de obligar a las mujeres a una elección para toda su vida. La disyuntiva no puede estar entre opciones excluyentes: ser madre o desarrollar un trabajo acorde a sus expectativas y nivel educativo. No es una disyuntiva lícita en una sociedad que pretenda alcanzar una igualdad de oportunidades con visión de género.

Los indicadores espaciales de género, han de considerar especialmente la diversidad y complejidad de los marcos temporales en las actividades de las mujeres y, por lo tanto, en la utilización del espacio.

Hablar de la ciudad, y en cierta manera de lo público, es hablar de la vivienda, ya que el derecho a la vivienda no se puede desligar de un derecho mayor a ejercer la ciudadanía, y en este sentido la ciudad tiene que estar preparada para acogernos en igualdad de oportunidades. El derecho a la vivienda no se resume en un hecho cuantitativo. La vivienda debe ser considerada no como un lujo, sino como un bien útil que es necesario para alcanzar la vida plena en el ejercicio de los derechos. Esto significa, entre otras cosas, incorporar la perspectiva transversal de género en el análisis y en el diseño de nuevos proyectos arquitectónicos.

La ciudad debe ser repensada desde el pleno derecho, de dominio público, que invite y posibilite su utilización en igualdad de oportunidades. Para ello se tiene que lograr contemplar situaciones y necesidades diferentes, no dando soluciones uniformadas. Un espacio público como espacio de ejercicio de derechos, identidades y libertades, un espacio público que sea espacio de relación.

Bibliografia, referencias web y documentación

BECK, TONY *"Using Gender-Sensitive Indicators. A reference Manual for Governments and Other Stakeholders". Commonwealth Secretariat, 1999*

CARRASCO BENGOA, Cristina; SERRANO GUTIERREZ, Mónica. *Compte satèl·lit de la producció domèstica de les llars de Catalunya 2001. Estudis 1. Generalitat de Catalunya, Institut Català de les Dones, 2007.*

MURILLO, Soledad. *El mito de la vida privada. De la entrega al tiempo propio. Madrid: Siglo XXI de España editores, S.A. 1996*

PATEMAN, CAROL; *El contrato sexual. Madrid, Cátedra, 1995*

Col·lectiu Punt 6: *http://www.punt6.net/*

El derecho a la ciudad en la práctica

Vigencia de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad: el caso de la provincia de Barcelona

Jaume Saura Estapà

*Vigencia de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad: el caso de la provincia de Barcelona**

Jaume Saura Estapà,

Presidente del Institut de Drets Humans de Catalunya y profesor de derecho internacional en la Universidad de Barcelona

Introducción

El presente estudio tiene como objetivo realizar una reflexión sobre el papel de las ciudades en la defensa y promoción de los derechos humanos a partir de la experiencia de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad. La Carta es un instrumento jurídico y político adoptado en el año 2000 y que cuenta con más de cuatrocientas ciudades firmantes[1] y un seguimiento bienal en forma de conferencias internacionales, «Ciudades por los derechos humanos». Entidades transnacionales como la comisión de inclusión social de CGLU o el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa se han interesado por este instrumento en sus trabajos. Sin embargo, se trata de un documento relativamente poco conocido y en todo caso no existe un estudio sobre su potencialidad como herramienta para la protección de los derechos humanos a escala local y sobre el grado práctico de su implementación y eficacia. Como caso de estudio o test de dichas cualidades, nos proponemos analizar la práctica de los municipios que integran la *Red de pueblos y ciudades por los derechos humanos* de la provincia de Barcelona: más de 140 pueblos y ciudades que han ratificado la Carta europea y se han unido, bajo los auspicios de la Diputación de Barcelona, para trabajar conjuntamente los valores, principios y normas establecidas en dicha Carta.

Por tanto, iniciaremos este estudio con algunas reflexiones sobre la relación entre ciudad y derechos humanos y el rol que juegan las ciudades en la defensa y promoción de los derechos humanos. A continuación, vamos a proceder al análisis crítico del articulado de la Carta así como al examen de los retos y dificultades con las que se han encontrado los municipios barceloneses en su aplicación. Finalmente, por tratarse de una de las cuestiones que más se han trabajado desde la Red y sus municipios, haremos referencia de manera separada a los mecanismos de garantía del cumplimiento previstos en la Carta.

* Articulo elaborado con la colaboración de Carme Hernández, vocal de la Junta del IDHC. Este artículo actualiza y sintetiza el informe presentado en el II Foro de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos celebrado el 6 de mayo de 2010 bajo los auspicios de la Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos de la Diputación de Barcelona.

1 Principalmente españoles, italianos y, en menor medida, franceses, si bien hay ciudades de hasta catorce países europeos diferentes. Vid. Una relación no exhaustiva de ciudades firmantes en http://www.idhc.org/cat/documents/CESDHC_CiutatsSignataries.pdf (consultado el 15 de diciembre de 2010).

Ciudad y derechos humanos

Fundamento de los derechos humanos en la ciudad.

Uno de los efectos más expresivos de la mundialización ha sido el incremento generalizado de los procesos de urbanización en el mundo entero. Es el caso de la provincia de Barcelona, con cinco millones y medio de habitantes y 311 municipios, que cuenta con un altísimo índice de urbanización, especialmente en las comarcas del Barcelonès (más de dos millones de habitantes), Vallès Occidental y Baix Llobregat (alrededor de los ochocientos mil habitantes), Maresme y Vallès Oriental (alrededor de cuatrocientos mil habitantes).

Las ciudades tienen la proximidad entre sus puntos fuertes. Como destacaba el *Compromiso de Barcelona* (1998), antecedente de la Carta europea, "En un mundo globalizado, la ciudad es más próxima a los ciudadanos, y esto le da a la vez capacidad para hacer visibles las situaciones de vulnerabilidad de los derechos y legitimidad, ante la ciudadanía, para actuar en consecuencia".[2] Desde las ciudades, los derechos humanos pueden materializarse; pero, al mismo tiempo que se convierten en el canal fundamental para materializar estos derechos, también en ellas se constatan las mayores vulneraciones de la dignidad humana: la agencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (UN Habitat) ha calculado que más de mil millones de seres humanos en todo el mundo viven en asentamientos informales alrededor de las grandes ciudades y megalópolis mundiales, que representan el 28,2% de la población urbana del Norte de África, el 71,9%, del África Subsahariana y el 31,9%, de la América Latina.[3]

Esta dualidad entre las necesidades que genera el entorno urbano y las oportunidades de la proximidad constituyen el fundamento de los derechos humanos en la ciudad. Y hacer frente a las problemáticas descritas con criterios de transformación social significa priorizar políticas públicas inclusivas, las cuales tienen que pivotar sobre tres ejes sustantivos: el eje de la plena ciudadanía (conjunto de derechos y obligaciones que elevan a las personas a la categoría de ciudadanos), el eje de la sostenibilidad (compromiso responsable con las generaciones futuras) y el eje

2 Vid. text del Compromís a http://www.idhc.org/cat/documents/CESDHC_1998_C_Barcelona.pdf (consultat el 15 de desembre de 2010).

3 Al continent asiàtic, les xifres basculen des del 28% del Sud-est asiàtic fins el 59% del Sud del continent. Vid. dades (corresponents a 2001) en: http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/statistics.asp (consultat el 15 de desembre de 2010).

democrático y participativo que confiere legitimidad a los modelos incluyentes de progreso. En los tres ejes aparece la ciudad como actor de derechos humanos.

El rol de la ciudad en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Los derechos humanos se encuentran reconocidos y protegidos en diferentes fuentes normativas, tanto en el ámbito nacional (Constitución) como en el internacional (Declaración Universal de Derechos Humanos y tratados internacionales que la desarrollan) y tradicionalmente ha sido solo el estado, entendido como administración central, el que ha asumido compromisos internacionales y el que ha reconocido y hecho efectivos (o no) los derechos fundamentales en el ámbito interno. Por tanto, además de innovadora, la idea de «derechos humanos en la ciudad» o de «derecho en la ciudad» parte del principio que el respeto por los derechos humanos no se puede entender únicamente como un deber exclusivo de los poderes centrales de un estado sino que corresponde a toda la Administración, en sus distintos niveles territoriales y sectoriales, y dentro de sus respectivos ámbitos de competencias. Pues bien, a partir de esta constatación, aparecen en los últimos años declaraciones de derechos de nivel subestatal, tanto en el ámbito regional como en el local. En el ámbito regional destacan: en Europa, las constituciones de los distintos länder alemanes y, más recientemente, las de las regiones italianas o algunos estatutos de autonomía españoles –entre los cuales ha sido pionero el Título I del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006); y en el continente americano, la Constitución del Quebec.[4]

En relación con el ámbito local, también existen experiencias interesantes, que pueden subdividirse en dos grandes tipos de iniciativas, de carácter unilateral y multilateral respectivamente, no necesariamente incompatibles. Así encontramos, por un lado, declaraciones de derechos que despliegan sus efectos en el término municipal de un único municipio, como es el caso, por ejemplo, de la *Carta de derechos y obligaciones para una convivencia civil de Bolonia*,[5] la *Carta de derechos y responsabilidades de Montreal*[6] o la *Carta de derechos y deberes de los ciudadanos de Pamplona ante su administración municipal*.[7] El examen de este tipo de declaraciones muestra un compendio de derechos ciudadanos ya recogidos de manera dispersa en las distintas

4 Vid. Josep Maria Castellà Andreu: "El doble nivel de protección de los derechos en Canadá: la Carta de derechos y libertades de 1982 y las cartas de derechos provinciales, en especial, la de Quebec", en Esther Mitjans y Josep Maria Castellà: Derechos y libertades en Canadá, Barcelona, IEA, 2006.

5 Aprobada el 31 de marzo de 2003 por el Consejo Comunal.

6 Adoptada por el Plenario de la ciudad el 20 de junio de 2005. En vigor desde el 1 de enero de 2006.

7 http://www.pamplona.net/pdf/CARTADERECHOSDEBERES.pdf (consultado el 15 de diciembre de 2010.

ordenanzas municipales, hecho por el cual su valor es sobre todo pedagógico y político, que no es poco. Puede que el aspecto más destacable es la presencia en forma de derechos humanos de elementos emergentes como el medio ambiente, la seguridad o la buena administración municipal. También resulta significativo, aunque en este caso en un sentido peyorativo, que los mecanismos de garantía para su cumplimiento acostumbran a ser inexistentes o limitarse a tareas de seguimiento de acción municipal, como suele pasar con instrumentos en que falta la fuerza jurídica obligatoria. Cabe decir que en el contexto de nuestro ámbito de estudio, el ayuntamiento de la ciudad de Barcelona ha aprobado recientemente (17 de diciembre de 2010) una nueva Carta de derechos y obligaciones, con valor de ordenanza municipal, que codifica los derechos reconocidos a los vecinos y vecinas en normativa municipal dispersa y que inicia una «segunda generación», más avanzada, de instrumentos locales de este tipo.

Por otro lado, juntamente con estas propuestas de carácter local, se han producido también iniciativas de cooperación transnacional entre ciudades. En este sentido, el Consejo de Europa ha sido pionero en adoptar la Carta Europea de Autonomía Local, de 1985, que autoriza a los entes locales a cooperar internacionalmente siempre dentro del marco y de las condiciones que al respecto establezcan las leyes nacionales. Asimismo, el Consejo de Europa ha reconocido el papel de las ciudades en la satisfacción de los derechos humanos con su *Carta Urbana Europea* de 1992.[8] A partir de este instrumento, que no tiene carácter vinculante, han sucedido distintas iniciativas de cooperación internacional y de formulación de derechos humanos de proximidad, entre las cuales destaca la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*.

La Carta europea de salvaguarda de los derechos humans en la ciudad.

La Carta europea es el producto de una iniciativa del ayuntamiento de Barcelona, secundado por municipios europeos como Saint Denis, Belfast o Venecia, que se adoptó en mayo del año 2000. Su objetivo, tal y como se expresa en el preámbulo, es llevar los derechos humanos al ámbito más cercano, a los ciudadanos y las ciudadanas. En definitiva, hacer efectivos los derechos humanos en un contexto de proximidad, poniendo énfasis en aquellos derechos en cuya garantía pueden tener mayor incidencia los poderes públicos locales. La vocación del texto es eminentemente política: incluso considerándolo un instrumento exigible desde el punto de vista

8 El 29 de mayo de 2008, el Congreso de poderes locales y regionales del Consejo de Europa ha adoptado una actualización de la Carta Urbana Europea («Manifesto for a new urbanity. European Urban Charter II») que recoge y profundiza los «derechos urbanos» reconocidos en el año 1992.

jurídico,[9] buena parte de sus disposiciones tienen una formulación programática, de «fundamento», o se limita a «reconocer» derechos, aunque normalmente su garantía no sea competencia municipal. El carácter «débil» de la Carta como norma jurídica hace que su eficacia dependa sobre todo de la voluntad política municipal de conseguir la satisfacción de estos derechos. Esto no quiere decir que la Carta no pueda tener consecuencias jurídicas concretas y de hecho se han dado casos –por ejemplo en España[10] y Francia[11]- en que la Carta ha sido utilizada por la jurisdicción local o por los poderes públicos para fomentar una decisión, pero entendemos que su razón de ser es esencialmente política.

En cuanto al contenido, además de una introducción y un breve preámbulo, la Carta se divide en cinco partes y un capítulo de disposiciones finales y adicionales. *La Parte I (Disposiciones generales)* contiene el marco normativo de la Carta, en la que se destaca el «derecho en la ciudad» como pilar sobre el cual descansa todo el articulado. Se trata de un derecho de derechos, ya que su contenido alude al hecho de que todos los habitantes de la ciudad tienen derecho al reconocimiento de todos los derechos contenidos en el texto.

En la *Parte II (Derechos civiles y políticos)* destacan el deber de fomentar formas de participación democráticas más allá de la democracia formal clásica, idea que inspira todo el articulado de la Carta, así como fomentar el asociacionismo a través, entre otras cosas, de la dotación de espacios públicos para la organización de reuniones. También tiene un gran valor simbólico en la Europa de nuestros días el reconocimiento de la necesidad de otorgar el derecho de sufragio activo y pasivo a todos los extranjeros con residencia en la ciudad. La *Parte III (Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales)* constituye la sección más extensa de la Carta, con once preceptos. Se inicia, como marco general, con el compromiso municipal de adoptar políticas públicas de carácter social. A partir de eso, este capítulo incluye derechos clásicos que aparecen bajo el prisma de la proximidad (trabajo, salud,

9 Vid. Miguel Vaquer Caballería: «La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad», Cuadernos de Derecho Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 2 (2006), pp.139-145 y David Bondia Garcia «El valor jurídico y las características propias de la carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad», informe presentado en la IV Conferencia «Ciutats pels Drets Humans», celebrada en Nuremberg en diciembre de 2004. En: http://www.idhc.org/cat/documents/CESDHC_ValorJuridic.pdf (consultado el 15 de diciembre de 2010).

10 Vid. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña número 528/2001, en especial su fundamento de derecho quinto.

11 Aida Guillén explica cómo la iniciativa del ayuntamiento de Saint Denis de prohibir en base a la Carta europea los cortes en el suministro de energía eléctrica a los vecinos que no podían sufragar consumos mínimos se encontró en primer lugar con el rechazo de los tribunales, pero fue finalmente amparado por el propio gobierno francés. Vid. Aida Guillén Lanzarote, Contradicciones globales, respuestas locales, tesis de máster, Barcelona, 2005, pág. 89 i 90

vivienda y educación), así como derechos de carácter emergentes como el derecho al medio ambiente, el derecho a un urbanismo sostenible y el derecho al descanso. *La Parte IV (Derechos relativos a la administración democrática local)* de la Carta contiene un par de preceptos que expresan el derecho de la ciudadanía a una administración pública de proximidad transparente y eficaz. En cuanto a la *Parte V («mecanismos de garantía»)*, de acuerdo con el desarrollo práctico que ha tenido en el marco de la provincia de Barcelona, nos referiremos con más detalle en el último apartado de este informe.

Una de las experiencias más destacadas en el fomento del diseño y aplicación de políticas públicas locales de derechos humanos es la *Red de pueblos y ciudades por los derechos humanos* de la Diputación de Barcelona. Constituida por acuerdo del plenario de la Diputación en marzo de 2003, cuenta en la actualidad con 147 municipios y un consejo comarcal, todos ellos firmantes al mismo tiempo de la Carta europea, lo que convierte a la provincia de Barcelona en el territorio europeo con mayor densidad de municipios firmantes de la Carta.[12]

La Carta europea de derechos humanos en la provincia de Barcelona.

Características generales.

Los municipios firmantes de la Carta en la provincia de Barcelona constituyen un universo suficientemente significativo de las potencialidades y dificultades que puede representar la aplicación de este instrumento en la práctica. No solo por su alto nombre, que representa alrededor de un 30% de la totalidad de firmantes a escala europea, sino también porque, entre ellos, hay una gran capital (Barcelona); ciudades con más de 200.000 habitantes (L'Hospitalet, Badalona, Sabadell, Terrassa); ciudades medianas en el cinturón metropolitano (Sant Adrià de Besòs, Santa Coloma de Gramenet) o de más allá (Mataró, Granollers, Vilanova i la Geltrú); e incluso pueblos muy pequeños, de un marcado carácter rural (pueblos como Calonge de Segarra, Castellar de n'Hug, Sant Julià de Cerdanyola o Santa Cecília de Voltregà tienen alrededor de doscientos habitantes). Además, entre los alcaldes y alcaldesas y regidores y regidoras

12 Datos actualizados a 15 de diciembre de 2010. En el momento de constituir la Red (2003), los municipios barceloneses firmantes de la Carta eran 21. Vid. Dictamen de creació de la Xarxa de Pobles i Ciutats pels Drets Humans pel Ple de la Diputació de Barcelona, en http://www.diba.cat/participacio/dretshumans/fitxers/notificacio_cast.pdf. (consultado el 15 de diciembre de 2010).

de estos pueblos y ciudades hay un amplio abanico de color político (PSC, CiU, ERC, ICV, partidos locales y coaliciones varias entre unos y otros). Naturalmente, no todas las conclusiones que se puedan extraer del estudio de la práctica de estos municipios serán plenamente extrapolables a otras realidades europeas porque es evidente que todos los municipios comparten un marco cultural y legal común (empezando por la Constitución española y el Estatuto de Cataluña) que puede ser ajeno a otras realidades.

Para hacer nuestra búsqueda, hemos analizado documentación que obra en poder de la secretaría técnica de la Red (datos estadísticos, bases de datos de buenas prácticas), encuentros de conjunto con técnicos y regidores de varios municipios de la provincia (en el marco de la comisión permanente de la Red) y entrevistas en profundidad a siete municipios representativos de las distintas realidades de la provincia, tanto por las dimensiones como por el conocimiento reconocido de la Carta.[13]

Conocimiento de la Carta.

Para ser miembros de la Red, los pueblos y ciudades de la provincia de Barcelona tienen que haber firmado la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad. Y, por ello, es necesario el acuerdo del Plenario del ayuntamiento. De esta forma, todos los municipios miembros de la Red han pasado por este trámite y la Carta forma parte del caudal político y normativo de todos ellos, al menos teóricamente. Frecuentemente, según hemos podido constatar, en las semanas y meses inmediatamente posteriores a la adopción de la Carta, los municipios organizaron algún tipo de acto público para darla a conocer entre la ciudadanía.

A pesar de una cosa y otra, se constata de forma generalizada un importante grado de desconocimiento tanto sobre la propia existencia de la Carta como, allí donde hay conciencia de su existencia, de su contenido detallado. Un desconocimiento que no se predica solo de la ciudadanía,[14] sino a menudo también del propio

13 Entre los meses de noviembre de 2009 y febrero de 2010 se realizaron entrevistas con regidores, técnicos, y en un caso el alcalde, de los siguientes municipios: Barcelona, Cardedeu, Cubelles, Mataró, Sant Boi de Llobregat, Sant Joan de Vilatorrada y Santa Perpètua de Mogoda. La lista de personas entrevistadas se puede encontrar en el anexo de este trabajo. Con la única excepción de Sant Joan de Vilatorrada, que firmó la Carta en 2008, se trata de ciudades pioneras en la signatura de la Carta y el ingreso a la Red, cosa que permite constatar los efectos del paso del tiempo sobre el conocimiento y utilización de este instrumento. En particular, en el caso de la ciudad de Barcelona, es el municipio que impulsó el primer Compromiso (1998) y la propia Carta, que el plenario aprobó en noviembre de 2000.

14 Este desconocimiento no se puede atribuir a ningún tipo de inaccesibilidad material de la Carta. La Carta se publicó en papel tanto por parte del ayuntamiento de Barcelona como de la Red y muchos municipios la tienen colgada en su página web. Recientemente, ayuntamiento de Barcelona y Red han acordado difundir la Carta a través de una redacción en lenguaje llano. Además, ha habido iniciativas excepcionales para difundir la Carta, como su traducción al braille por parte del ayuntamiento de Gavà o la edición de Cartas en formato audio para personas con dificultades visuales por parte del ayuntamiento de Badalona. Como iniciativas divulgativas específicas de la Red hay que destacar el Juego de la Carta y la exposición de derechos humanos, de carácter itinerante.

organigrama municipal, con la excepción de la regiduría, servicio o área que tiene asignado el seguimiento de la Carta. O, alternativamente, que hay conocimiento político de la Carta, entre los regidores y las regidoras de diferentes ámbitos, pero mucho menos conocimiento técnico. Es decir, se sabe que el municipio se ha comprometido respecto a un texto de derechos humanos, y ello en sí mismo da fe de una cierta sensibilidad política, pero no se tiene un conocimiento profundo del contenido.

Existen tres importantes excepciones en este fenómeno. Por un lado, el defensor/a de los derechos humanos del municipio (*ombudsman* local), allí donde exista, es un órgano que conoce la Carta y que la utiliza asiduamente. En segundo lugar, las entidades ciudadanas más involucradas con la defensa de los derechos humanos, que a menudo plantean sus exigencias a las autoridades locales sobre la base de sus disposiciones. Es el caso, según explican los responsables municipales de la Carta en sitios como Mataró, Barcelona, Cardedeu o Sant Joan de Vilatorrada, de las asociaciones de vecinos, las entidades de derechos humanos o, de forma más genérica, las que participan en el Consejo del pueblo o de la ciudad. Finalmente, algunos responsables políticos reconocen que hay una tercera alternativa para hacer la difusión transversal de la Carta entre el equipo de gobierno y para la acción municipal: el regidor/a insistente que, periódica y constantemente, recuerda a los compañeros y compañeras la necesidad de ajustarse a los compromisos de la Carta y les recava información puntual de las acciones que toman según sus disposiciones.

En este sentido, los municipios que han tenido más éxito en la generalización o concienciación de la Carta son aquellos que han sido capaces de situarla como eje articulador de sus políticas públicas, sea con su inclusión en el PAM, con su asunción directa desde la Alcaldía o bien por la persistencia a lo largo de varios mandatos locales de la regidora y/o servicio encargado de su implementación.

En todo caso, las dificultades que se constatan en el conocimiento e interiorización de la Carta europea, incluyendo los municipios con mayor voluntad política para hacerla efectiva, no se contradicen con la elevada opinión que todos nuestros interlocutores han expresado sobre este instrumento. Una percepción muy generalizada es que, si más no, la Carta sirve como «inspiración», «guía», «marco» o «eje articulador» para que los ayuntamientos desarrollen políticas públicas de realización de los derechos humanos de proximidad, por bien que estas políticas no se realicen

como consecuencia directa e inmediata de un determinado precepto de la Carta. La utilidad de la Carta recae fundamentalmente en la creación de discurso, ya que permite impulsar (o facilita el impulso) un planteamiento de derechos humanos que impregna las distintas políticas que adopta el ayuntamiento. Sin embargo, hay que destacar que la Carta presupone una sensibilidad previa, pero no la crea.

Responsabilidad política y técnica.

Hechas las anteriores consideraciones, hemos querido saber quién se encarga de la aplicación de la Carta en los distintos municipios de la Red. En la práctica de los distintos municipios examinados, se observa que la responsabilidad sobre la Carta recae en una retahíla de regidurías y/o servicios (regiduría de derechos civiles; regiduría de paz y solidaridad; regiduría de participación; área de servicios personales, etc.); en algún caso depende directamente de la alcaldía pero también hay situaciones en que no hay ningún departamento o persona específicamente responsable de su ejecución. A parte de esta última situación, claramente indeseable, entre las diferentes experiencias constatadas no hay un diagnóstico unívoco sobre cuál es la mejor ubicación de la Carta y ni tan siquiera hay unanimidad en la idea de que cuanto más cerca de la alcaldía esté la Carta, mejor. De hecho, en lo que sí coinciden las distintas personas entrevistadas es que la difusión de la Carta entre el conjunto de cartapacios municipales depende más de la voluntad política y capacidad de persuasión de la persona responsable que no de su ubicación en el organigrama.

En relación con esto, una constante en la búsqueda realizada ha sido la constatación de la incidencia de los ciclos electorales en la visibilidad y eficacia de la Carta en los municipios de la provincia. El cambio de color político, o incluso el cambio de responsabilidades al frente de ciertas áreas municipales, ha afectado de manera clara el interés por la Carta. Esta incidencia no ha sido necesariamente negativa. En verdad, algunos municipios bastante activos en el nacimiento de la Red, durante la legislatura 2003-2007, a penas despliegan actividad en la actualidad. Pero también hay ejemplos de ayuntamientos que no habían participado en ninguna actividad de la Red, a pesar de ser prácticamente los fundadores, y que actualmente son los miembros activos (caso de Santa Perpètua de Mogoda), o de municipios donde el cambio de alcalde y equipo no ha menguado el compromiso municipal con

los derechos humanos en general y la Carta en particular (Sant Boi de Llobregat). En este sentido, considerando su implicación en la Carta, hay que destacar el caso particular de la ciudad de Barcelona: la Carta ha dependido siempre de la misma regiduría («Derechos civiles») y es significativo que por ella han pasado tres regidores/as diferentes de tres partidos diferentes desde el año 2000 (cuatro, si contamos desde el Compromiso de Barcelona de 1998: PI, Verds, ERC e ICV), sin que el traspaso de la Carta se haya resentido.

De hecho, entre las llaves que se han señalado en las distintas conversaciones y entrevistas sostenidas con responsables municipales para hacer de la Carta un instrumento más efectivo, hay algunas que se repiten constantemente:

- Liderazgo político fuerte y decidido, con capacidad de incidencia;
- Retrato de las políticas de derechos humanos en los Planes de Acción Municipal (PAM);
- Existencia de un técnico o un servicio específicamente dedicados a los derechos humanos de proximidad, que hagan de la Carta su hoja de ruta;
- Mayor dotación de recursos.

La constatación de que a la Carta le falta ser transversal entre las distintas regidurías de los municipios firmantes también ha sido un hecho recurrente en nuestra búsqueda. Con ello, se pone de manifiesto que ejercicios como la realización de una «auditoría» de derechos humanos o elaboración de la Agenda Local de Derechos Humanos, obligando a todas las áreas municipales a suministrar datos y elementos cualitativos, tienen el efecto colateral positivo que estas áreas tomen conciencia de la existencia y contenido de la Carta e incorporen el discurso de derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas que les correspondan.

Contenido de la Carta: aplicación y retos.

La Carta europea es un instrumento que enuncia derechos ciudadanos de forma abstracta, pero esto no quiere decir que de su redacción no se puedan derivar medidas y políticas públicas municipales concretas dirigidas a la satisfacción, en todo o parte, de aquellos derechos. Así lo manifiestan de forma unánime los distintos municipios entre-

vistados, reconociendo que, en su caso, la falta de aplicación de alguno o algunos preceptos no es atribuible tanto al contenido del instrumento como a otras dificultades endógenas o exógenas.

Entre los preceptos que los municipios entrevistados consideran más difíciles de aplicar en la práctica hay cuestiones muy precisas, como el derecho al ocio, particularmente en cuanto a los jóvenes y adolescentes; o, dentro del derecho a la cultura, la libertad religiosa en general y, en particular, el hecho de que haya cementerios adaptados a las creencias religiosas (diferentes a la católica) de las personas de la población.[15] También se ha mencionado que a veces es difícil hacer efectivos estos derechos entre las personas y colectivos recién llegados. O, más genéricamente, que cuanto más alejados están los derechos recogidos en la Carta de las competencias tradicionales de los ayuntamientos, más difícil es encontrar el espacio político y técnico para hacerlos efectivos.

Ahora bien, juntamente con éstas y otras dificultades, las políticas públicas locales demuestran que hay un amplio abanico de medidas que se pueden ir tomando para realizar los derechos de la Carta. De la información disponible[16] se desprende que los municipios de la Red han trabajado una amplia variedad de derechos contemplados en la Carta. Quizás destaca, por encima de todos, el derecho al medio ambiente, con medidas de prevención de la contaminación lumínica, reducción del consumo de agua y el reciclaje[17]. Otras medidas relevantes han ido dirigidas a la satisfacción de los derechos de los colectivos más vulnerables, incluyendo a las personas extranjeras, y la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.[18] Como decíamos más arriba, el énfasis de la Carta en los derechos económicos y sociales tiene un reflejo en el nombre relativamente mayor de medidas adoptadas por los ayuntamientos en este ámbi-

15 En realidad, los cementerios públicos (municipales) son laicos y por tanto tienen que garantizar que todo el mundo pueda estar enterrado según sus convicciones religiosas. En la legislación vigente, los únicos cementerios «confesionales» (católicos o de otras religiones) son de carácter privado.

16 A parte de las entrevistas realizadas: www.diba.cat/participacio/dretshumans/experiencies.asp (consultado el 15 de diciembre de 2010).

17 Vid. buenas prácticas de los ayuntamientos de Vilafranca del Penedès, Santa Eulàlia de Ronçana, Esparreguera, Sant Feliu de Codines y Arenys de Munt. También, entrevista a Santa Perpètua de Mogoda. Relacionado también con el derecho a la movilidad y la tranquilidad en la ciudad, hay que destacar el proyecto «compartir coche» de Terrassa.

18 Creación de una Escuela de Género en Terrassa, de un servicio de sesiones de acogida ciudadana en Sant Pere de Ribes, medidas para luchar contra el absentismo escolar en el barrio de la Mina de Sant Adrià de Besòs (también afecta al derecho a la educación). También, entrevista a Santa Perpètua de Mogoda. En una escala más amplia se puede mencionar la creación del Observatorio de las Mujeres en los Medios de Comunicación, donde participan 26 municipios, la mayoría de la Red, aunque hay que son ajenos (incluyendo municipios, como Reus, que ha firmado la Carta pero no puede ser miembro de la Red para su ubicación).

to: el derecho a la vivienda, al trabajo, a la educación o a la salud están muy presentes entre las «buenas prácticas» de lo que ha repercutido la Red.[19] Otros derechos que se han visto positivamente afectados por las políticas públicas de los miembros de la Red han sido los derechos de los consumidores, el derecho a la información y el derecho a la buena administración municipal. A menudo se han adoptado políticas transversales (como una «Agenda 21» para temas económicos, sociales y ecológicos[20], políticas de participación ciudadana[21] o bien acciones de cooperación y solidaridad[22]) que tienen efectos sobre el disfrute de varios derechos humanos.

No es fácil conocer cuántas de estas medidas se han tomado porque lo dice la Carta o si se hubieran adoptado de la misma manera sin la Carta. Todos los municipios de la Red y, en general, de los países europeos, forman parte de estados democráticos con constituciones que garantizan los derechos humanos y que están sujetos a obligaciones internacionales en este ámbito. En consecuencia, no es extraño constatar que muchas decisiones que toman los ayuntamientos beben de múltiples fuentes normativas de las cuales la Carta puede que no sea la más importante. De hecho, algunos responsables municipales han reconocido que los derechos más fáciles de implementar son aquellos que generan deberes específicos en los ayuntamientos de acuerdo con la legislación española y catalana[23].En cualquier caso, parece que adherirse a la Carta da un plus de legitimidad a las políticas públicas de derechos humanos que los municipios quieran adoptar, sobre todo si no tienen una base constitucional o legal evidente.

19 Rehabilitación de viviendas en Santa Coloma de Gramenet, Pacto para el Desarrollo Económico y Social de Mataró (que incluye medidas relativas a trabajo, educación, información y transparencia administrativa), Convenio entre Vilafranca del Penedès y la Escuela de Nutrición Blanquerna para desarrollar un Programa Municipal de Nutrición, elaboración de un Quadern de suport a la criança i educació dels infants de 0 a 3 anys a Castelldefels, etc. En el banco de buenas prácticas, también encontramos firmantes de la Red del resto Cataluña y España, como por ejemplo Santiago de Compostela (participación en un proyecto europeo para acreditar profesionalmente a los cuidadores familiares), Vitòria-Gasteiz (iniciativa, reconocida por la OMS, para el análisis del impacto de salud en todas las actuaciones que se hayan de desarrollar en la ciudad) y Lérida (Pacto social para la ciudadanía 2007-2011: 64 medidas en el ámbito de calidad de vida, salud laboral, igualdad mujer-hombre, medio ambiente, movilidad y participación institucional, entre otras.)

20 Entrevista a Sant Boi de Llobregat.

21 Entrevista a Cubelles; Plan estratégico de Mollet del Vallès; Observatorio de la Ciudadanía de Sant Cugat del Vallès; Observatorio Europeo de ciudades y pueblos para todo el mundo (Barcelona ciudad, con un énfasis especial en las personas con discapacidad), etc.

22 Como por ejemplo el Fondo documental de solidaridad y cooperación Can Gomis en Santa Coloma de Gramenet, la Casa de la Pau y la Solidaridad de Manresa o el Centro de cultura por la paz Can Jonch en Granollers.

23 Ahora bien, no son necesarios ejemplos de medidas adoptadas sobre la base exclusiva de la Carta. Entre las más emblemáticas, por bien que fuera de nuestro ámbito de búsqueda, el Ayuntamiento del municipio francés de Saint-Denis (una de les tres ciudades promotoras de la Carta), prohíbe que en su territorio se expulse de sus hogares o se corte el suministro de electricidad y agua a las familias con problemas económicos. Para el Ayuntamiento se trata de una actuación de lucha contra la exclusión y de defensa del derecho en la ciudad recogida en la Carta, al considerar que la privación de estos derechos fundamentales atentan contra la dignidad y la salud de las personas.

Los mecanismos de supervisión de la carta: la experiencia de la Red de pueblos y ciudades por los derechos humanos

Hemos visto en los apartados anteriores el contenido material de la Carta y cómo los municipios de la Red lo han interpretado y aplicado. Interesa conocer ahora qué prevé la Carta como mecanismos formales de aplicación; y de qué manera los ayuntamientos han hecho uso de estos instrumentos y procesos.

Los mecanismos de garantía tradicionales previstos en la Carta europea.

En principio, la garantía última del ejercicio efectivo de los derechos humanos corresponde a los órganos del Estado encargados de la función jurisdiccional, es decir, a los jueces y tribunales. Sin embargo, los procesos formales de naturaleza contenciosa no siempre son los más adecuados para hacer efectivos los derechos de proximidad. Por eso, la Carta contiene referencias a estos mecanismos tradicionales de aplicación pero con la aspiración de promover sistemas alternativos de justicia (art. XXV) y policía (art. XXVI). Así, por ejemplo, el acuerdo jurisdiccional al que se refiere la Carta es extrajudicial, es decir, a través de mecanismos formales pero más rápidos y flexibles, como la conciliación, la transacción, la mediación o el arbitraje. Por otro lado, la Carta promueve una policía de proximidad, una policía municipal altamente cualificada que aplique acciones de prevención de los delitos y que actúe como policía de educación cívica. Existen bastantes ejemplos de implementación de estos artículos por parte de municipios de la Red, entre los cuales se puede destacar la decisión del ayuntamiento de Santa Perpètua de acercar el cuerpo policial a la ciudadanía mediante una política de transparencia e información, así como la previsión de elaborar una Carta de servicios de la policía local[24] o la puesta en funcionamiento en Cardedeu de la policía de barrio.[25] También está bastante extendida entre los municipios firmantes la figura de la mediación, particularmente en los barrios con mayores índices de inmigración, y no es extraño que exista la figura del Juez de paz, que permite solucionar de forma ágil los pequeños conflictos que se generan entre el vecindario.

24 Entrevista a Santa Perpètua de Mogoda.

25 Entrevista a Cardedeu.

Medidas que facilitan el cumplimiento espontáneo de la Carta.

Sin voluntad de menospreciar las medidas reactivas ante las infracciones, parece estar claro que la mejor garantía del cumplimiento de una norma es aquella que prevé este incumplimiento y tiende a su aplicación espontánea. Con esta filosofía, el segundo párrafo de la Disposición final de la Carta establece que:

"Las ciudades firmantes incorporan dentro del ordenamiento local los principios y normas, como también los mecanismos de garantía, establecidos en esta Carta y hacen mención explícita en los fundamentos jurídicos de los actos municipales."

Con la recepción normativa del contenido de la Carta se trata de incorporar el texto de la Carta al derecho local y que, además, la Carta se mencione como fundamento jurídico de las ordenanzas y otros actos municipales. De esta forma, se consigue que los derechos contenidos se integren de forma «natural» en las políticas públicas municipales. En la misma línea, se tiene que entender la referencia del artículo XXVIII a la necesidad de reflejar el compromiso político y jurídico al plan presupuestario ya que, sin una dotación presupuestaria adecuada, no se pueden llevar a cabo los derechos previstos en la Carta.

Finalmente, el artículo XXVII de la Carta prevé un conjunto de mecanismos preventivos que tratan de evitar la vulneración de la Carta: los *mediadores sociales*, que hacen de puente entre la comunidad mayoritaria y los colectivos vulnerables de carácter minoritario; la comisión de alerta, como mecanismo de participación ciudadana que debería garantizar una continua interacción entre la ciudadanía y la administración local para corregir desviaciones de la letra y el espíritu de la Carta; y el Ombudsman municipal, figura que ha tenido una gran acogida entre los firmantes de la Carta en Cataluña y España.[26] A continuación veremos cómo estos mecanismos han sido desarrollados en la provincia de Barcelona, con el soporte de la *Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos*.

26 Solo en Cataluña, el Foro de Defensores Locales contabiliza 41 municipios de todas las medidas (desde la ciudad de Barcelona, con su millón y medio largo de habitantes, hasta pueblos como Arenys de Munt o Tiana, con pocos miles de ciudadanos) que disponen de estos defensores (vid. http://www.forumsd.cat/, consultado el 15 de diciembre de 2010). También, en el resto de España: Córdoba, Jerez de la Frontera, Palma de Mallorca, etc.

27 Hay excepciones significativas. La Carta Municipal de Barcelona, que tiene rango de Ley del Estado, menciona la Carta europea, como también lo hace la Carta de derechos y obligaciones de Barcelona que hemos mencionado más arriba.

28 Vid. «Els drets humans a la ciutat. Adaptació de les normatives municipals a la Carta Europea», Diputación de Barcelona, Barcelona 2008.

La práctica de los municipios de la Red.

Desde el punto de vista formal, hemos podido constatar que la Carta se ha adoptado siempre a través de una decisión del plenario del ayuntamiento, pero que a menudo después no se ha incorporado a la normativa municipal de forma oficial, a través de una ordenanza o similar. Tampoco es frecuente, sino más bien excepcional, que los ayuntamientos de la Red mencionen la Carta en los actos legales que han aprobado con posterioridad a su adopción y que puedan tener alguna repercusión sobre los derechos ciudadanos, tal y como pide la disposición final de la Carta.[27] Ahora bien, un grupo de trabajo de la *Red* elaboró en su momento una "guía de adaptación de las normativas municipales",[28] es decir, un estudio riguroso de las adaptaciones normativas que requiere una correcta recepción de la Carta europea para los municipios firmantes. En línea con la importancia que hemos atribuido a la incorporación de la Carta en el ordenamiento jurídico local, esta publicación tiene que servir de guía para los municipios que quieran dotar de valor jurídico a los principios y derechos contenidos en la Carta a través de la adaptación de sus normativas internas.[29]

En cuanto al compromiso presupuestario, es obvio que más recursos en las áreas o regidurías responsables de la Carta permitirían emprender más acciones concretas, pero de las entrevistas realizadas no se desprende que éste sea un problema especialmente significativo: en un contexto de recursos escasos, lo que importa es el discurso y que toda la tarea municipal se impregne de los valores de la Carta.

Mejor fortuna han tenido los mecanismos que hemos mencionado preventivos, en parte gracias a la tarea dinamizadora de la propia Red. En efecto, entre las tareas realizadas por la Red a lo largo de sus siete años de existencia, hay que destacar las relativas a facilitar la puesta en práctica entre los municipios barceloneses de instrumentos de garantía de la Carta. En primer lugar, y ya desde 2004, se han impulsado «auditorías» de derechos humanos en varios municipios de la provincia. Estos ayuntamientos han aceptado así una evaluación técnica, externa e independiente de su grado de cumplimiento de los compromisos asumidos conforme a la Carta europea[30], y estas evaluaciones han servido, en algunos casos, como punto de partida para la elaboración de los subsiguientes planes de acción municipal.

29 La guía aún no se ha usado demasiado entre los municipios de la Red. Encontramos un buen ejemplo en el vigente PAM de Sant Boi de Llobregat

30 Los municipios que han desarrollado esta experiencia son: Cardedeu, Cubelles, Granollers, Les Franqueses, Sant Boi del Llobregat (dos veces), Santa Coloma de Gramenet y Santa Perpètua de Mogoda.

En segundo lugar, se ha fomentado igualmente la figura del «Defensor/a local de derechos humanos» (*Ombudsman*), con el resultado que señalábamos más arriba de una notable proliferación de esta figura entre los municipios barceloneses y catalanes. En este sentido, y para ayudarlos en su proceso, se ha elaborado una «guía práctica"[31] sobre el proceso de creación de la figura del defensor local dirigida a los ayuntamientos. La mayor parte de los 41 municipios catalanes que disponen de esta figura son de la provincia de Barcelona y miembros de la Red. Además, en las entrevistas realizadas hemos constatado la voluntad de más municipios de incorporar esta figura en la presente o la próxima legislatura. En aquellos municipios que han optado por no crear esta figura, un convenio marco entre la Diputación de Barcelona y el Síndic de Greuges de Cataluña abre la posibilidad de firmar un convenio específico con el Síndico de Greuges de Cataluña[32]. Ahora bien, también es cierto que, a menudo, la iniciativa para la creación de esta institución no ha sido consecuencia directa de la firma de la Carta europea sino un proceso paralelo (a veces incluso previo). Con ello, no hace sino constatarse de nuevo que la Carta tiene más un valor inspirador o programático que no efectivo para la realización de acciones concretas.

Todo eso no agota, naturalmente, los mecanismos de garantía que los municipios barceloneses han hecho efectivos sobre el terreno, tal y como hemos señalado anteriormente. Un buen ejemplo es la ciudad de Barcelona que, por sus dimensiones, tiene sentido que disponga de un amplio abanico de mecanismos de garantía o seguimiento de los derechos humanos. En Barcelona, la figura del Síndic de Greuges se implementó a partir de la Carta, igual que la Oficina para la no discriminación se estableció en el contexto de la aprobación del Compromiso de Barcelona. Más recientemente se ha creado un Observatorio de derechos humanos en la ciudad (2008) que tiene como eje articulador la Carta hasta el punto que el índice de derechos que «vigila» el Observatorio coincide con el articulado de la Carta. También está previsto crear en Barcelona un Consejo de paz y derechos humanos que permita la participación popular en este ámbito . En definitiva, parece que hay consenso en el hecho que los preceptos de la Carta que han tenido una aplicación más concreta son precisamente los que hacen referencia al seguimiento o vigilancia: en el buen entender de que no vigilan solamente el cumplimiento «de la Carta», sino más bien el respeto por los derechos fundamentales de la ciudadanía

31 Vid. «Síndics defensors de la ciutadania. Apunts per la seva implementació», Diputación de Barcelona, Barcelona, 2008.

32 Opción a la que se han acogido, entre otros, Barberà del Vallès, Canet de Mar, Cardedeu y Sant Pere de Ribes; y que próximamente pueden seguir otros como los de Esparreguera, Matadepera o Sant Joan de Vilatorrada.

33 Existen otros mecanismos/servicios de defensa de los derechos humanos, como la Oficina de asuntos religiosos, pero los responsables de derechos civiles del ayuntamiento de Barcelona reconocen que su creación no se inspiró directamente en la Carta. Sin embargo, no dejan de ser mecanismos que facilitan su aplicación.

Conclusiones

Del análisis del contenido de la Carta europea y de su implementación práctica en los pueblos y ciudades de la provincia de Barcelona se pueden desprender algunas conclusiones finales.

1. La ciudad, el pueblo o el ámbito local son espacios de plena vigencia y aplicabilidad de los derechos humanos. Las responsabilidades en esta materia que se derivan de las constituciones democráticas y de los tratados internacionales no se limitan a los poderes públicos centrales, sino que irradian su fuerza en el ámbito regional y local. Ahora bien, los poderes públicos locales no han sido plenamente conscientes de esta realidad hasta hace relativamente poco tiempo y entonces se han dado cuenta de que era necesario hacer aterrizar los derechos humanos generalmente considerados en las competencias y necesidades del ámbito local. En este contexto, adquiere una importancia singular a escala europea la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad.

2. La Carta europea constituye un instrumento al mismo tiempo ambicioso y realista, ya que por un lado recoge un amplio abanico de derechos humanos de proximidad, tanto de corte clásico como emergentes, pero a la vez lo hace con una perspectiva estrictamente local, un lenguaje entendible y términos jurídicos flexibles, tanto por los derechos sustantivos reconocidos como por los mecanismos de supervisión y seguimiento.

3. La redacción y divulgación de la Carta y la posterior adhesión obtenida por muchos ayuntamientos y colectividades locales han puesto de manifiesto su valor como guía o referente por la actuación de los distintos agentes que operan en la ciudad. Los municipios, en primer lugar, pero también el conjunto de la ciudadanía con sus mecanismos de participación y representación, encuentran en la Carta un marco que permite orientar sus políticas. A menudo, pues, no es una disposición precisa la que mueve una acción local de defensa o promoción de derechos humanos, sino la existencia misma de la Carta la que inspira globalmente un determinado carácter político.

4. Más allá de este rol básico como motor general de políticas públicas, la progresiva incorporación de la Carta en el ordenamiento y la práctica municipales

se debería traducir en políticas y acciones concretas de todas las áreas y servicios municipales. Por eso, sería necesario que estas áreas hicieran sus postulados de defensa de los derechos humanos; es decir, no hay suficiente en activar una regiduría de derechos humanos o similar, sino que es necesario que todo el consistorio asuma que la gestión de los asuntos municipales y las interacciones que estos asuntos generan con la ciudadanía son susceptibles de comportar una mejor satisfacción de los derechos de las personas. De esta forma, los derechos humanos han de dejar de ser una política pública específica para pasar a desarrollarse como elemento que impregna todas las políticas locales. La Carta europea puede servir de marco de referencia para aplicar esta tranversalidad, ya que proyecta sus compromisos sobre una pluralidad de ámbitos de la actividad local y se desarrolla sobre un espectro competencial muy amplio que va desde los servicios a las personas a los servicios territoriales, pasando por el desarrollo y el gobierno local. Pero no está claro que esté desarrollando este rol, con la excepción de los mecanismos de supervisión y seguimiento, que están teniendo una excelente acogida en los municipios barceloneses y que tienen la virtualidad de irradiar su efectividad más allá del articulado estricto de la Carta, contra una concepción amplia y permanentemente actualizada de derechos humanos de proximidad.

5. Las dificultades para la realización de estos derechos son grandes, pero no insuperables: el desconocimiento de la Carta a muchos niveles; que las diferentes áreas y los servicios municipales no sean transversales; las transiciones electorales, etc., son factores que dificultan la utilización concreta de la Carta en las políticas públicas locales. Entre las causas que pueden explicar este fenómeno se apuntan, sobre todo, factores de organización interna. Hay una dificultad objetiva de incardinar un texto como la Carta europea (internacional, pero local; redactada en abstracto, pero para aplicar concretamente; de vocación transversal, pero asignado a un determinado departamento o servicio) en la «lógica» municipal, que tiene que resolver innombrables preocupaciones del día a día de los vecinos y vecinas de la localidad. Ahora bien, hay experiencias que demuestran que todas estas dificultades no son inherentes al texto de la Carta ni al compromiso por los derechos humanos en general. Hacen falta, eso sí: voluntad e impulso político –reflejado en el PAM o documento de planificación similar–; servicios técnicos especializados; y también dotación de recursos materiales.

Anexo

Para la elaboración de este artículo se han entrevistado a las siguientes personas:

Jaume Bosch, *alcalde de Sant Boi de Llobregat.*

José Ángel Carcelén Luján, *primer teniente de alcaldía, titular del Área de actuación política, gobernanza y ciudadanía del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat.*

Isabel Sarrate, *jefa de Servicio de planificación y evaluación de servicios y políticas públicas del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat.*

Maria Jesús López, *técnica del área de servicios personales del Ayuntamiento de Santa Perpètua de Mogoda.*

Lluís Solà, *asesor del Área de Servicios Personales, Ayuntamiento de Santa Perpètua de Mogoda.*

Teresa Massó, *regidora de participación ciudadana del Ayuntamiento de Cardedeu.*

Carlos Fernández Báez, *consejero delegado de Presidencia y Participación del Ayuntamiento de Mataró.*

M. Àngels Briansó Montoro, *jefa de la Sección de Civismo y Cooperación del Ayuntamiento de Mataró.*

M. Dolors Fernández Alegre, *técnica de cooperación del Ayuntamiento de Mataró.*

Inés Moreno, jefa de la Oficina de participación e información ciudadana del Ayuntamiento de Cubelles.

Albert Marañon, *regidor de inmigración, participación ciudadana y Solidaridad, cooperación y fomento de la paz, del Ayuntamiento de Sant Joan de Vilatorrada.*

Maria Casanovas, *dinamizadora de servicios a les personas del Ayuntamiento de Sant Joan de Vilatorrada.*

Rosa Bada, *directora de derechos civiles del Ayuntamiento de Barcelona.*

Bibliografia, referencias web y documentación

BONDIA GARCIA, DAVID *«El valor jurídico y las características propias de la carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad», informe presentado en la IV Conferencia «Ciudads pels Derechos Humans», celebrada en Nuremberg en diciembre de 2004.*
En: *http://www.idhc.org/cat/documents/CESDHC_ValorJuridic.pdf*

CASTELLÀ ANDREU, JOSEP MARIA; *«El doble nivel de protección de los derechos en Canadá: la Carta de derechos y libertades de 1982 y las cartas de derechos provinciales, en especial, la de Quebec», en Esther Mitjans y Josep Maria Castellà: Derechos y libertades en Canadá, Barcelona, IEA, 2006.*

Dictámen de creación de la Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos del Pleno de la Diputación de Barcelona
En: *http://www.diba.cat/participacio/derechoshumans/fitxers/notificacio_cast.pdf.*

Diputación de Barcelona *«Els drets humans a la ciutadt Adaptació de les normatives municipals a la Carta Europea», Diputación de Barcelona, Barcelona 2008.*
En:*http://www.diba.es/participacio/fitxers/publicacions_papers/normatives_ddhh.pdf*

Diputación de Barcelona *«Síndics defensors de la ciutadania. Apunts per la seva implementació», Diputación de Barcelona, Barcelona, 2008.*
En*: http://www1.diba.cat/llibreria/pdf/43406.pdf*

GUILLÉN LANZAROTE, AIDA *"Contradicciones globales, respuestas locales", tesis de máster, Barcelona, 2005, pág. 89 y 90.*

VAQUER CABALLERÍA, MIGUEL; *«La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad», Cuadernos de Derecho Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 2 (2006), pp.139-145*

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*:*
http://www.idhc.org/esp/131_ceuropea.asp

Carta de derechos y obligaciones para una convivencia civil de Bolonia*: Delibera del Consiglio comunale di Bologna, P.G. n. 34140/2003, approvata il 31 marzo 2003*

Carta de derechos y responsabilidades de Montreal:
http://ville.montreal.qc.ca

Carta de derechos y deberes de los ciudadanos de Pamplona ante su administración municipal *http://www.pamplona.net/pdf/CARTADERECHOSDEBERES.pdf*

Carta Europea de Autonomia Local:
http://www.femp.es/files/566-353-archivo/carta_europea_aut

El derecho a la ciudad en la práctica

Espacio público y derecho a la ciudad

Jordi Borja

Espacio público y derecho a la ciudad

Jordi Borja.
Urbanista

La urbanización contra la ciudad: la crisis del espacio público

La ciudad es ante todo el espacio publico, el espacio público es la ciudad. Es a la vez condición y expresión de la ciudadanía, de los derechos ciudadanos. La crisis del espacio público se manifiesta en su ausencia o abandono o en su degradación, en su privatización o en su tendencia a la exclusión. Sin espacio público potente, integrador socialmente, articulador física y simbólicamente, la ciudad se disuelve, la democracia que se pervierte, el proceso histórico que hace avanzar las libertades individuales y colectivas se interrumpe o retrocede, la reducción de las desigualdades y la supremacía de la solidaridad y la tolerancia como valores ciudadanos se ven superados por la segregación y por la codicia, por el egoísmo y la exclusión.

La consideración histórico-cultural del espacio público como una dimensión fundamental de la democracia política y social.

El espacio público expresa la democracia en su dimensión territorial. Es el espacio de uso colectivo. Es el ámbito en el que los ciudadanos pueden (o debieran) sentirse como tales, libres e iguales. El donde la sociedad se escenifica, se representa a sí misma, se muestra como una colectividad que convive, que muestra su diversidad y sus contradicciones y expresa sus demandas y sus conflictos. Es donde se construye la memoria colectiva y se manifiestan las identidades múltiples y las fusiones en proceso. El espacio público democrático es un espacio expresivo, significante, polivalente, accesible, evolutivo. Es un espacio que relaciona a las personas y que ordena las construcciones, un espacio que marca a la vez el perfil propio de los barrios o zonas urbanas y la continuidad de las distintas partes de la ciudad. Este espacio es el que hoy está en crisis. Y su decadencia pone en cuestión la posibilidad de ejercer el "derecho a la ciudad".

La cultura política y urbanística actual ha revalorizado ambos conceptos en nuestra época pero las prácticas institucionales y mediáticas lo cuestionan. Las dinámicas dominantes en las ciudades del mundo desarrollado tienden a debilitar y privatizar los espacios públicos. De nada sirve el análisis crítico y menos aún el lamento nostálgico del pasado si no enfrentamos las dinámicas económicas, políticas y culturales que producen esta urbanización sin ciudad y la desnaturalización del espacio público.

La crisis del espacio público es resultado de las actuales pautas urbanizadoras, extensivas, difusas, excluyentes y privatizadoras.

La fuerza de las actuales pautas urbanizadoras producen espacios fragmentados, lugares (o no-lugares) mudos o lacónicos[1], tierras de nadie, guetos clasistas, zonas marcadas por el miedo o la marginación. El espacio público en estas extensas zonas de urbanización discontinua y de baja densidad prácticamente desaparece, los ciudadanos quedan reducidos a habitantes atomizados y a clientes dependientes de múltiples servicios con tendencia a privatizarse.

La disolución de la ciudad en las periferias se complementa con la especialización (social y funcional) de los centros urbanos y de gran parte de la ciudad compacta. Dos fenómenos que fueron anunciados hace ya algunas década[2]. Los espacios públicos pierden sus cualidades ciudadanas para convertirse en espacios viarios, o en áreas turísticas y de ocio o museificadas, o centros administrativos vacíos y temidos al anochecer, o en calles o barrios cerrados (que no solo existen en las periferias de baja densidad), o en plazas vigiladas (video-vigiladas) en las que se suprimen los elementos que favorecen el estar (los bancos) o se crean obstáculos físicos para evitar la concentración de personas. Las calles comerciales animadas y abiertas se substituyen progresivamente por centros comerciales en los que se aplica "el derecho de admisión". Y los centros y barrios que no se transforman siguiendo estas pautas devienen espacios de exclusión olvidados y a veces criminalizados. O, en sentido contrario, se gentrifican y excluyen a los sectores populares, primero como residentes y luego como usuarios.

Este modelo de urbanización es un producto de la convergencia de intereses característicos del actual capitalismo globalizado: capital financiero volante y perseguidor de un lucro cortoplacista articulado con el sistema financiero local, legislación favorable a la urbanización difusa y al boom inmobiliario y propiedad privada del suelo con apropiación por parte de los agentes privados de las plusvalías resultantes del proceso especulativo. Los gobiernos locales y regionales a su vez facilitan estas dinámicas pues compensan la insuficiencia de recursos en relación a las demandas mediante la venta de suelo público, la permisividad urbanística y el cobro de las licencias de construcción. Y cierra el círculo el bloque "cementero" (*il blocco edilizio*, concepto que se puso moda en el pensamiento urbanístico italiano de los 70) de promotores y constructores que reciben créditos fáciles del capital financiero y

1 Expresión de Richard Ingersoll en "Tres tesis sobre la ciudad", Revista de Occidente nº 185, 1996.

2 Choay, F; Pour une anthropologie de l'espace, Paris, edicions du Seuil, 2006
Choay, F; "El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad." en Visions urbanes:Europa 1870-1993: la ciutat de l'artista: la ciutat de l'arquitectes; Madrid. Electa. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.1994.
Jacobs, Jane The Death and Life of Great American Cities. (Edición original publicada por Random House, Inc., Nueva York. 1961. Traducción española de Ángel Abad, Muerte y vida de las grandes ciudades, Madrid. Ediciones Península, 2. edición 1973 (1. ed. 1967).

que a su vez estimulan el afán inversor de los sectores medios y bajos que obtienen a su vez créditos mediante hipotecas basura. Un círculo vicioso que cuando encuentra obstáculos legales o sociales practica impunemente la corrupción de los gobiernos locales[3].

Estas pautas de urbanización vienen reforzadas por el afán de distinción de clases altas y medias que buscan marcar su imagen diferenciada y privilegiada y a la vez la protección de áreas exclusivas: Por su parte los sectores bajos o medios-bajos se afanan en conseguir una seguridad (ilusoria) que creen encontrar en la propiedad del suelo o de la vivienda como ahorro para el futuro pero altos costos en el presente, el mito que el suelo y la vivienda siempre aumentará y siempre podrán ir pagando el crédito. Los gobiernos locales a su vez, cómplices por acción o por omisión, encuentran en la urbanización una fuente de ingresos y un cierto apoyo social. La cultura urbanística heredada del movimiento moderno que había decretado "la muerte de la calle" sirve de coartada a muchos profesionales para justificar su necesaria participación en el festín.

Pero la fiesta ha terminado: la urbanización en los próximos años no podrá seguir las mismas pautas. Sería lógico que se impusiera un cambio radical. Por razones de despilfarro de recursos básicos y de altos costes sociales. Por la irresponsabilidad especulativa con la que actúa el capitalismo financiero global. Porque es esperable que se produzca una reacción de la sociedad que exigiera a los gobiernos que asuman su responsabilidades, su obligación de regular tanto a las agentes financieros como a los grandes actores inmobiliarios que han recibido cuantiosas ayudas de dinero público para salir del atolladero por ellos mismos provocado. Porque el malestar debiera derivar en movilizaciones sociales de los principales afectados por la crisis, las mayorías populares, que han perdido ahorros y/o empleo, y que exigirán el abandono de las políticas neoliberales que han provocado esta crisis.

Los profesionales y en general los intelectuales tienen una especial responsabilidad en la conversión de la crisis en oportunidad de cambio en un sentido democrático. Les corresponde contribuir a desarrollar un pensamiento crítico radical y proponer alternativas posibles y deseables. Lo cual requiere situarse fuera de la lógica de la política institucional (gobiernos gestores, cúpulas partidarias de partidos integra-

3 Ver la obras citadas más adelante de Neil Smith y otros "Después del neoliberalismo..." que presenta un sintético panorama en distintos países y para el caso español las obras de Emmanuel Rodríguez e Isidro López y de Jose Manuel Naredo y Antonio Montiel.

dos en el sistema) y de la cultura oficial académica que predomina hoy en las universidades. La política y la academia oficiales se caracterizan por un conservadurismo a ultranza. Los responsables políticos no saben ni quieren saber otra cosa que la vuelta a la situación anterior. Y la vida académica actual ha olvidado su responsabilidad social y ha degenerado al limitarse a producir un saber reproductivo, cada vez más alejado de las realidades, substituidas por la metodología formalista y por la sumisión a las revistas indexadas acorazadas frente a la crítica y a la innovación. La ideología (en el sentido más peyorativo del término) académica dominante sataniza la innovación, la crítica y la toma de partido y las propuestas de acción en la sociedad[4].

Probablemente en este mundo solo es posible ahora promover reformas. Pero para que las reformas sirvan para progresar y no para mantener en peor lo existente se requiere un pensamiento radical, o si lo prefieren, revolucionario. Un pensamiento orientado a la acción, que modifique dinámicas y comportamientos que expresan las inercias estructurales como por ejemplo la propiedad privada del suelo urbanizable y urbano como fuente de la especulación, la permisividad política y la complicidad de los gobiernos locales en relación a la especulación urbanística o la ideología del miedo que legitima la segregación social y la privatización de los espacios públicos[5].

Muros visibles y fronteras invisibles

O Viceversa. Una expresión de la negación del derecho a la ciudad mediante la supresión del espacio público[6].

La relación ciudad-ciudadanía no es simplemente terminológica. La ciudad no es únicamente una realidad física es también un sistema de relaciones entre personas en teoría libres e iguales, los ciudadanos. Actualmente el *status* de ciudadano se vincula a la nacionalidad atribuida por el Estado pero es en la ciudad donde se ejerce. La ciudad en consecuencia ofrece condiciones más o menos efectivas para hacer realidad la ciudadanía. Por medio de su ordenación física, el acceso

4 Ver el duro alegato contra el "pensamiento académico" universitario en "Logique de la création" de Geoffroy de Lagasnerie (Fayard, 2011) así como el dossier "Grandeur et misère du débat intellectuel" (Le Monde des livres, 14-1-2011) y el dossier "La pensée critique prisonnière de l'enclos universitaire" (Le Monde Diplomatique, enero 2011).

5 Ver el Epílogo del libro del autor "Luces y sombras del urbanismo de Barcelona", 2010

6 La bibliografía sobre los muros urbanos es muy dispersa. Una obra relativamente reciente pero que se puede considerar "clásica" y que incluye una extensa bibliografía es "Ciudad de muros" de Teresa P.R. Caldeira. Ed-Gedisa 2007. Primera edición en portugués Ed. Univ de Sao Paulo y en inglés Ed. Univ de California en el año 2000. Ver también de la misma autora Democràcia i murs/Democracy and walls, CCCB, Barcelona, 2008. La revista on line Carajillo, Programa Gestión de la ciudad y urbanismo, que se edita conjuntamente con Café de las Ciudades, publicó un dossier sobre Muros urbanos introducido por Jordi Borja y Miguel Mayorga, con textos de Teresa P.R.Caldeira, Alfredo Rodríguez y Paula Rodriguez, Luis Felipe Cabrales, Marcelo Corti y Rolo Macera y Eyal Weizman, (nº4, 2010).

de todos a sus bienes y servicios y la redistribución social mediante la cualificación de lo equipamientos y espacios públicos en las áreas habitadas por las poblaciones con menos recursos la ciudad determina la calidad de la ciudadanía. Pero ésta es una conquista permanente, los ciudadanos se hacen conquistando sus derechos que siempre requieren renovarse y hacerse efectivos, una conquista que se expresa en el espacio público, ámbito preferente de ejercicio de los derechos y de progreso de la ciudadanía.

Las actuales pautas de urbanización acentúan sin embargo las diferencias y las exclusiones sociales. En la ciudad central y compacta mediante la especialización terciaria y la "gentrificación" de lo que antes fueron centros multiclasistas y barrios populares se tiende a expulsar a la población de bajos ingresos o a recluirla en áreas degradadas, marginales, incluso "criminalizadas"[7]. En las periferias es aún peor. En el pasado reciente fueron las chabolas ("barraques") y los "polígonos de vivienda social, separados por muros o por el alejamiento del tejido urbano. En las últimas décadas el desarrollo urbano metropolitano, difuso y fragmentado, ha aumentado la segregación social y la distancia o separación física. Nunca como ahora las regiones urbanas han expresado en su realidad visible la desigualdad y la exclusión de los estratos de población de menos recursos. La ciudad que históricamente ha sido un elemento integrador ahora tiende a la exclusión. Su expresión máxima son los muros físicos y simbólicos, las fronteras administrativas o invisibles. Es la negación más radical de la ciudad. Muros y fronteras urbanas son metáfora y realidad del no reconocimiento del derecho a la ciudad y de la disolución del espacio público como ámbito de intercambio y de obtención de formas diversas de salario indirecto así como de simetrizar el conflicto frente a las instituciones de gobierno.

¿Los muros son la negación de la ciudad? Sí, pero no siempre fue así. Las ciudades nacieron y se desarrollaron para ofrecer protección al intercambio de bienes y servicios. Y para que unas colectividades de poblaciones diversas por sus orígenes y actividades pudieran convivir pacíficamente en un mismo territorio. Las murallas o los emplazamientos que facilitaban la defensa frente a los enemigos externos estaban destinados a hacer realidad el lema "el aire de la ciudad nos hace libres". Eran épocas en que las ciudades se defendían de piratas, bandas armadas, señores de la guerra que pretendían saquearlas. A priori los "extranjeros" eran considerados enemigos potenciales de los ciudadanos. Ahora no es el caso, los que llegan a las

7 Los habitantes de estos barrios, colonias o similares reciben casi siempre apelativos peyorativos. El término "inmigrante" ha adquirido en España esta connotación antes aplicada a los "murcianos" y ahora a los "moros" o a los "sudacas". En Argentina serán los "villeros" y en Colombia los habitantes de los barrios "sunnormales" serán los "desechables". En Chile "pobladores" y en Mexico en el pasado habitantes de "ciudades perdidas" y en las últimas décadas "colonos". Nunca son definidos como ciudadanos.

ciudades son o trabajadores que devienen "ejército de reserva de mano de obra" y se les llama inmigrantes (excepto si se trata de inversores o profesionales) para cualificar así su status precario, o son consumidores a los que se denomina turistas, congresistas, visitantes y en este caso son bien recibidos.

¿Actualmente los muros a quienes protegen? Protegen a los sectores acomodados que utilizan y a la vez temen a los que consideran pobres, marginales y delincuentes potenciales. Las campañas mediáticas legitiman estas políticas y los gobiernos con el argumento de que existe una demanda ciudadana (casi siempre estimulada artificialmente) reprimen los derechos de una parte de la ciudadanía. El caso más evidente es el de los inmigrantes a los que se les concede el **derecho a la inseguridad**.

Son los sospechosos permanentes en el espacio público, por su aspecto, vestimenta o color. Porque nunca tendrán suficientes papeles para ser considerados ciudadanos. Porque son una molestia para los autóctonos. Porque, *a priori*, se les considera delincuentes potenciales. El autoritarismo empieza con los más vulnerables.

Cuando se admite la deriva autoritaria en una forma tan peligrosa como la represión preventiva (ver más adelante) no solamente nos hacemos cómplices de una injusticia, también toleramos una involución democrática que puede llevarnos a ser en el futuro víctimas de éste afán falsamente proteccionista.

Los muros de la vergüenza.

Muros y fronteras urbanas sirven a los fuertes para que los débiles sean más vulnerables. Enmurallan a los ricos para evitar que los pobres se mezclen con ellos en los espacios de uso colectivo. O mantiene sometida a una población para que no huya del territorio gobernado por una minoría que ha acumulado todo el poder. El muro de Berlín pretendía cínicamente proteger a los ciudadanos del Este de la tentación del "consumismo" del Oeste que agencias públicas y empresas publicitaban y ofrecían como frutos apetecibles de un oasis tan cercano físicamente como lejano políticamente. Pero en realidad servía para mantener un régimen político dictatorial, extremadamente policíaco (veáse el film "La vida de los otros").

El muro de la frontera entre México y Estados Unidos, que separa ciudades tan próximas e interrelacionadas como Tijuana y San Diego más de lo mismo: expresa la voluntad de sobreexplotar una mano de obra barata utilizando el muro como instrumento de precarización y sometimiento de los trabajadores mexicanos que emigran o que viven como *commuters*, durmiendo en un lado y trabajando en otro. Es un muro al servicio de una forma sofisticada y cruel de sobreexplotación.

Los muros entre Israel y las zonas donde habita población palestina protegen a la población judía en su expansión territorial sobre las tierras de los palestinos expulsados de las mismas y aíslan núcleos urbanos separados por pocos kilómetros. Ramala, la capital de la Autoridad Palestina está a unos escasos 15 km de distancia de Jerusalem pero es prácticamente imposible viajar de una a otra ciudad. En Jerusalem el gobierno israelí utiliza un muralla complementada con un puesto militar para controlar con formas humillantes la entrada del casi millón de palestinos que viven en Israel, excluidos territorialmente, separados por un hundimiento del terreno, aglomerados en zona exterior de urbanización informal que entran cotidianamente a trabajar en la ciudad formal como mano de obra barata y desprotegida. Y sin derecho a relacionarse con los ciudadanos israelíes. Como escribió el arquitecto israelí Eyal Weizman nos encontramos ante un urbanismo al servicio de la "guerra urbana"[8].

Los muros en las ciudades, en sus periferias difusas o, incluso, en la ciudad compacta y en sus zonas centrales, responden a la misma lógica. No se trata de proteger a los ciudadanos libres sino de excluir a los sectores sociales sobreexplotados o marginados. Los supuestamente protegidos se encierran en sus barrios, "barrios cerrados", *gated cities*, "urbanizaciones privadas", etc se denominan genéricamente. En algunos casos los nombres son suficientemente explícitos como por ejemplo "El Encierro[9]". Esta población encerrada renuncia a la ciudad para defender su posición de privilegio respecto a los sectores excluídos.

Lo que distingue a los muros físicos de los virtuales, es su carácter explícito, se asume formalmente la inclusión de unos y la exclusión de otros. Los muros físicos, por su violencia y su impunidad, por el desprecio, odio y miedo que expresan con relación a los sectores excluídos, son una forma de fascismo urbano no son reformables o mejorables, solo admiten la demolición[10]. Los muros virtuales no se pueden calificar de fascistas pero serían la versión urbana de las democracias formales sin contenido social, es decir sin políticas potentes de *welfare state*, unas pseudo democracias de

8 Ver Hollow Land, E. Weizman, Verso,2007.

9 Nombre de una urbanización de lujo en Medellín, en las afueras de la ciudad.

10 En la ciudad de Rosario (Argentina) a principios de este año, 2011, se aprobó una ordenanza prohibiendo la existencia de "barrios cerrados". Se trató de una iniciativa de un colectivo de jóvenes que crearon una asociación ciudadana, Giros, y promovieron una iniciativa popular que se presentó avalada por muchas firmas ante el Consejo Municipal. A pesar de la reticencia del alcalde (intendente, del partido socialista) la propuesta fue aprobada.

facto censitarias, excluyentes. Se trata de barreras invisibles que protegen los barrios burgueses por medio de normas explícitas o en general tácitas que excluyen a las poblaciones procedentes de los barrios populares, para evitar que puedan acceder a sus equipamientos o servicios. A veces se utilizan barreras físicas, la distancia, el relieve la existencia de infraestructuras. Otras veces es la presión social cuando no las policías públicas o privadas que hace difícil permanecer en estas zonas si posee un determinado color de piel o una vestimenta "inadecuada[11].

En bastantes casos es suficiente una determinada configuración urbanística para excluir a los sectores populares: que solo se pueda acceder en auto privado, que no hay ofertas comerciales o de ocio de bajo coste o espacios públicos animados, etc. Por ejemplo: Puerto Madero en Buenos Aires. O la autopista que separa la urbanización del antiguo aeropuerto Cerrillos en Santiago de Chile del barrio de La Victoria y otros próximos, en el que viven decenas de miles de familias trabajadoras, en un entorno de pobre calidad urbana . No se ha querido conscientemente facilitar la comunicación entre una zona y otra para atribuir un contenido de clase excluyente a la nueva operación urbanística en curso. Se trata de construir entre diez mil y quince mil viviendas, torres de oficinas, equipamientos y zonas verdes para sectores sociales medio-altos. Los ejemplos de un urbanismo violentamente clasista existen en todas las ciudades.

Los muros por su materialidad visible y la intención explícita de su ejecución afirman una voluntad de poder. Pretenden, en unos casos, establecer zonas de acceso restringido donde se refugian sectores o privilegiados. Y en otros, fuerzan a una parte importante de la población a vivir dentro de unos límites reducidos de la ciudad o de la periferia. Este criterio excluyente también puede expresarse en el acceso a los espacios públicos y equipamientos en los que por sistemas diversos se impide su uso a colectivos sociales (plazas o parques cerrados, solo accesibles a los que poseen las llaves por ejemplo, presencia de la policía que presiona a inmigrantes o jóvenes, aplicar tarifas al uso de lugares donde estar como bancos, zonas cubiertas, etc).

El fenómeno, por su extensión y variedad, es extenso y complejo. Destacaremos algunos tipos de muros que nos parecen especialmente significativos. En numerosas ciudades europeas y americanas, y nos referimos especialmente a las **ciudades compactas**, no a sus periferias, se producen procesos de **privatización de los espacios públicos**. En *New York* la compañía Disney se ha adueñado de la zona

11 En Buenos Aires escribió Sebrelli que en una época no muy lejana, a principios del siglo XX, en algunas avenidas no se pemitía pasear sin saco. En muchos locales de "lujo" se exige una vestimenta clasista, por ejemplo la corbata.

central de ocio, de Brodway (el entorno de *Times Square*). En barrios acomodados de Ciudad de Mexico proliferan las calles cerradas. En Rio de Janeiro las viviendas de clase alta y media tienden a cerrar la vereda en frente del edificio con rejas que de hecho impiden o dificultan mucho el paso de los peatones. En Londres, en Paris, en Barcelona, etc no solo el espacio público esta permanentemente vigilado (presencia policial, cámaras) también se cierran las plazas al anochecer, el mobiliario urbano impide que se formen grupos sentados, etc.

La construcción de muros para separar barrios o partes de la ciudad, o entre municipios con continuidad urbana puede responder a dos objetivos distintos aunque el muro sea similar. En un caso se trata de aislar a una población que se considera non grata para el entorno (una villa o favela, un barrio pobre o con mala imagen). Es el caso que exponemos del muro que pretendía separar dos municipios de la periferia de Buenos Aires (San Isidro y San Fernando) o el uso de la autopista como muro en el citado caso de Cerrillo. El otro caso es cuando lo que se pretende es impedir o controlar el acceso a partes de la ciudad a todos aquéllos que no tengan un determinado *status* (residentes, propietarios, etc). Es el caso ya citado de Jerusalem y de tantos conjuntos habitacionales en las ciudades europeas y americanas que se han dotado de policías privadas y de muros y han creado zonas enteras privatizadas, una ciudad "censitaria". Una realidad cada vez más frecuente en América del norte y del sur.

En las **periferias fragmentadas o dispersas** estos mismos fenómenos se repiten. Se procura aislar a barrios populares y villas o favelas y se multiplican barrios cerrados para sectores medios y altos. En España durante el franquismo la construcción de **polígonos de vivienda** aislados y aislables destinados a sectores populares se convirtió en doctrina. El fenómeno ahora se repite mediante el uso del mercado para segregar a la población de bajos ingresos.

El espectacular auge de **barrios cerrados** para sectores medios y altos en las periferias metropolitanas es un fenómeno nuevo no tanto por no existir antes algunos casos como por la importancia cuantitativa que ha alcanzado. Estos barrios cuestionan la existencia misma de la ciudad y de las sociedades de ciudadanos. En ellos la combinación del afán de distinción con el miedo al exterior conduce a conductas tan agresivas como suicidas, en términos metafóricos y a veces reales (véase la novela "Las viudas del jueves[12]").

12 Las viudas del jueves, de Claudia Piñeiro, Ed. Clarín-Alfaguara, Buenos Aires 2005. En el 2008 fue llevada al cine con el mismo título.

Los muros de la ciudad deben tener una única respuesta urbanística: su destrucción. La única tarea que corresponde a los profesionales del urbanismo y a los activistas ciudadanos es promover un movimiento social que se plantee la demolición inmediata y directa de los muros destructores de ciudadanía. En estos casos hacer ciudad empieza por el acto destructor. O en su prohibición legal[13].

Los muros no solo expresan la exclusión, también contribuyen a "legitimar" las políticas represivas sobre los sectores populares y el control del poder sobre los espacios públicos. Primero se cualifica a una población de "extraños" a los que conviene separar por su diferencia y por su potencial peligrosidad. Luego se les reprime especialmente si se hacen presentes en el espacio público. Finalmente se decreta que el espacio público abierto es en si mismo peligroso, se desarrolla la cultura del miedo y se vigila a toda la sociedad. El resultado es la "ciudad asustada" como expone Gemma Galdón en un artículo reciente[14].

Miedos urbanos y represión preventiva: la ordenanza del civismo en Barcelona [15]

Los miedos y las consiguientes demandas de seguridad ciudadana han provocado respuestas oficiales, de carácter populista, que excitan la dimensión irracional del miedo, designando genéricamente a colectivos sociales como potencialmente peligrosos - jóvenes, inmigrantes, personas sin techo, entre otros - sobre los cuales, primero reacae el estigma, y después, la *represión preventiva*. No hace falta decir que estas políticas están destinadas a tener unos efectos perversos. El resultado es el contrario del que teóricamente se persigue: la violencia y la inseguirdad tienden a crecer. Por una parte, las fuerzas policiales o los cuerpos de seguridad formales o informales actúan sobre los colectivos designados con arbitrariedad y/o de forma desproporcionada y, por otra, miembros de estos colectivos consideran que si de todas formas van a ser perseguidos qué más da si han o no cometido actos transgresores. Y la psicopatología colectiva de una sociedad que se siente más amenazada, o por lo menos perturbada, en su pequeño bienestar se multiplica, a pesar de que los peligros son con frecuencia irreales o muy exagerados.

13 Ver el pie de página número 10 en la que se explica el caso de la ciudad de Rosario, Argentina.

14 AA.VV "El Derecho a la Seguridad Ciudadana", el Carajillo nº 6, 2010 en http://www.cafedelasciudades.com.ar/carajillo/carajillo6.htm (última visita el 7 de marzo de 2011) en este monográfico sobre Seguridad Ciudadana se publicaron textos de Jordi Borja, Jaume Curbet, Gemma Galdón Clavel, Zigmun Bauman y Juan José Medina Ariza. (nº 6, 2010).

15 Ibid.

En Cataluña, tenemos un ejemplo sobradamente conocido: la nueva Ordenanza de Civismo de Barcelona, mal llamada "Medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en la ciudad de Barcelona". Es esta ordenanza se establece un curioso derecho ciudadano, el *derecho a no ver*. Quienes duermen en la calle, quienes piden caridad, las prostitutas, los que comen o beben en un banco público, los que patinan, los grafiteros, etcétera y los catalogados como "antisistema", es decir, los que denuncian una situación que excluye a un número creciente de población. Todos ellos, según las ordenanzas, representan un peligro o una molestia y hay que "preservar a los usuarios de la vía pública de la inmersión obligada en un contexto visual" tan poco agradable.

En resumen, se deduce de esta situación que los sectores más vulnerables de la sociedad, los jóvenes, los ancianos sin recursos, los desocupados, los pobres, los inmigrantes, los marginales y los colectivos críticos, el derecho que se les aplica es el **derecho a la inseguridad**.

La represión preventiva: una lógica infernal[16]

La represión preventiva tiene fundamentos ideológicos, tan absurdos como peligrosos. El caso de la llamada ***Ordenanza del Civismo de Barcelona*** parte de una constatación tan significativa como falsa: considerar que actualmente "no vivimos ya en una sociedad tradicional ni homogénea donde las normas establecidas eran conocidas, compartidas y observadas por la mayoría". El alcalde Joan Clos viene a decir algo parecido en el artículo de presentación de la revista de lujo del Ayuntamiento (Barcelona metrópolis mediterránea) cuando constata que "la nostalgia del pasado homogéneo no nos servirá de nada". Considerar homogénea una ciudad como Barcelona resulta realmente sorprendente. Hablamos de la ciudad conocida como la rosa roja del anarquismo; la ciudad de los disturbios del pan del siglo XVIII; la ciudad faro revolucionario entre las ciudades europeas protagonistas de la sociedad industrial, según Hobsbawn; de *Cuando mataban por las calles* a inicios del siglo XX, como titulaba su novela Joan Oller y Rabassa; la ciudad que hizo su peculiar revolución urbana en plena guerra civil con la municipalización de la propiedad urbana y la colectivización de la industria de la construcción; la ciudad que fue durante el franquismo vanguardia de los movimientos populares urbanos. ¿Sociedad homogénea? Una

16 Este subcapítulo tiene su origen en un artículo publicado en el periódico El Pais con el título "La representación preventiva" escrito en colaboración con la catedrática de Derecho Penal Mercedes García Arán.

ciudad, bien al contrario, marcada por la desigualdad social, por la inmigración a la cual debe el 90% de su crecimiento en el siglo XX, por el debate político y cultural en el que se oponen modelos de sociedad diferente, por la conflictividad social presente en el conjunto de su territorio.

Esta referencia a una utópica sociedad homogénea del pasado expresa la sociedad urbana ideal que se pretende reconstruir. Y a fin de hacerlo posible deben suprimirse los diferentes, los marginales, los alternativos. Es la expresión de una cultura política propia de muchos gobernantes que no pueden asumir el conflicto, especialmente si procede de sectores populares, considerados clientela cautiva, o de sectores débiles o vulnerables, a los que se menosprecia y se considera que bastante agradecidos tienen que estar por el hecho de recibir las migajas de los servicios sociales. La represión preventiva no es solamente una acción sancionadora de conductas individuales. Es la criminalización de los colectivos sociales a los que se quiere negar su existencia y que desaparezcan de la vista de los ciudadanos homogeneizados o serán penalizados.

En el caso de la ordenanza barcelonesa, es de sobras conocido que existió una motivación política coyuntural: la de frenar el deterioro de la imagen de una Alcaldía que no consiguió recuperarse de la pérdida de credibilidad que causó el Forum de las Culturas de 2004. Ha utilizado un procedimiento típico del populismo reaccionario, equivalente en el ámbito local, al que utilizó el gobierno Bush en el ámbito global con la "guerra preventiva". Primero se asumió como prioridad política los miedos de los ciudadanos integrados pero angustiados por las incertidumbres y excitados por las campañas de la oposición conservadora y especialmente de medios de comunicación de gran difusión. Luego se construyó un discurso amenazador contra todo aquello que molestara y se fabricó una amalgama de colectivos y de conductas que no tienen casi nada en común, excepto la capacidad de irritar al hipotético hominus conservatorum. Y, finalmente, se perpetraron unas Ordenanzas que aplican sanciones a todos aquellos que resultan susceptibles de herir con su presencia en el espacio público al ciudadano normalizado. Se incita a los ciudadanos a que demuestren su civismo ejerciendo de delatores (6 artículos se refieren a ello) y si son extranjeros se les estimula mediante promesas de *regularización* si colaboran en la aplicación de la ordenanza mediante denuncias basadas en sospechas.

Pero, para elaborar esta ordenanza había que encontrar una base *ideológica* y sólo podían encontrarla en el pensamiento más reaccionario, el que niega la posibilidad de una transformación social que supere las exclusiones del presente y niegue también la legitimidad de los sectores que expresan las contradicciones de la sociedad actual. En consecuencia, pretende suprimirlos de la escena pública. Solamente a partir de estos presupuestos, de la vocación proclamada de restablecer una sociedad homogénea y de la consideración de ilegítima y peligrosa para la convivencia de cualquier conducta contraria al orden establecido, se podía justificar una acción represiva hacia todos los grupos sociales molestos o desagradables, a los cuales se mezcla con las minorías delictivas o violentas.

El principal efecto de esta opción política es que la estigmatización de los colectivos sociales crea un cuadro interpretativo que condiciona la evaluación de las conductas individuales. Y en lugar de dirigirse, y eventualmente sancionar, conductas concretas de prostitutas, pobres, tops manta o jóvenes de *botellón* cuando estén perturbando la convivencia por su actitud violenta o agresiva respecto a otros ciudadanos, se persigue a las "personas que tenien aspecto" de ser prostitutas, pobres, tops manta o jóvenes bebiendo tranquilamente una cerveza. El resultado ha sido la arbitrariedad y la acción represiva indiscriminada hacia todos los colectivos considerados peligrosos, molestos o desagradables. Después, las fuerzas policiales se cansaran de hacer el ridículo cazando moscas a cañonazos y oscilarán entre la impunidad y la acción excesiva. Siempre, en un caso u otro, existirá más injusticia y los problemas de convivencia que se pretendían arreglar, se habrán agravado.

En el último punto que sigue expondremos algunos criterios para orientar políticas contra el miedo y la inseguridad referidas a las tres situaciones citadas al inicio: inmigración y relación con el entorno, jóvenes y espacio público y, finalmente, presencia de la marginalidad en el campo visual de la ciudadanía.

No tener miedo al miedo: otra seguridad ciudadana es posible.

Un ejemplo: el de la mezquita. Los vecinos del barrio en el que se quiere abrir una mezquita se oponen. Con violencia incluso. Con un discurso racista, xenófobo. Con miedos. Miedo del terrorismo y de la violencia que puede generarse por la fricción en ámbitos reducidos con una población "extraña". Miedo de la diversidad, de las molestias que pueden crear gente con pautas de comportamiento que parecen

muy diferentes. Miedo de la devaluación de su propiedad —la vivienda, que probablemente es el único ahorro importante de la familia, ante la proximidad de la mezquita. Y ante el miedo de los vecinos los gobiernos locales habitualmente, también, tienen miedo. Miedo de perder votos, los otros no votan. Miedo de la confrontación, de ejercer la fuerza de la ley para defender los derechos de los más débiles, los trabajadores inmigrantes. Miedo de aparecer como defensor de colectivos que se ha contribuido a estigmatizar, o cuya exclusión se acepta o se favorece.

Otra política es posible. Imponer, sin ninguna duda, el derecho, que la ley reconoce, a que un colectivo, sea cual fuere su nacionalidad y su religión, pueda disponer de un local propio. Sancionar los comportamientos racistas y excluyentes. Pero, sobretodo, valorizar la cultura y las costumbres de los otros, siempre que no supongan un atentado a los derechos humanos, cuando nieguen valores que consideramos universales (por ejemplo sobre el estatuto de la mujer). Es muy poco frecuente que las Administraciones públicas reconozcan la positividad de la cultura de la población de origen inmigrante. Justo después del Foro de las Culturas, comentábamos con la responsable de Participación Ciudadana del gobierno municipal de Barcelona las resistencias y protestas que aparecían en los barrios populares en contra de las mezquitas y el discurso xenófobo que que las acompañaba. Argumenté que no resolveríamos nada lamentando estos comportamientos y menos aún cediendo a sus presiones. Por lo demás dudaba mucho de la capacidad de los ayuntamientos para imponerse y defender los derechos legítimos de los que querían la mezquita. Sólo valorizando lo que ahora no se quiere y no se conoce, es decir los elementos propios de la cultura de los colectivos inmigrantes en general devaluados y marcados por prejuicios, podríamos superar la contradicción entre los derechos de unos y los miedos de los otros. Y le sugerí que convendría ofrecer a los musulmanes locales de calidad destinados a mezquitas u oratorios en el centro histórico, cerca de la Catedral, y en el centro moderno, en la parte alta del Paseo de Gracia o de la Diagonal. La respuesta no podía ser más absurda y radicalmente decepcionante: “no es posible, pues en estas zonas los locales son muy caros” (a pesar de que en estas zonas existen edificios y locales de propiedad pública).

Otra seguridad, no la seguridad ficticia e injusta, basada en el estigma justificador de la represión, es posible. La que se deriva de la aceptación del otro, del reconocimiento de sus valores y de sus derechos. En la práctica significa promover que personas procedentes de la inmigración se integren en los organismos de servi-

cios sociales, en la enseñanza y la sanidad, en las policías y la justicia. Una política democrática de seguridad implica también reconocer los derechos políticos completos a todos aquellos que tienen residencia legal en el país, sea cual sea su nacionalidad de origen. ¡No hay deberes sin derechos!

La conflictividad en el espacio público es casi siempre un indicador de la calidad de dicho espacio, de su polivalencia, de su capacidad de adaptarse a usos diversos y a cualquier hora. En el espacio público la convivencia, pues, no es fácil y se requieren unas pautas mínimas compartidas a fin de que sea posible. La cuestión es cómo construir estas pautas. La vía fácil, sin embargo, que puede generar más problemas de los que pretende resolver es la hipervigilancia y la sanción desproporcionada aplicable a una casuística digna de Borges (lean su Enciclopedia de los animales del Emperador de China) tan interminable como arbitraria de comportamientos como se expresa en las ordenanzas de civismo de Barcelona y de otras muchas ciudades europeas. Estas normativas tienden a considerar ciertos colectivos como sospechosos a priori de causar perturbación de la convivencia, como los jóvenes, especialmente inmigrantes.. La mitad de las denuncias por incumplimiento de la surrealista ordenanza del civismo de Barcelona se refieren a jóvenes por pintadas o instalar carteles (de contenido político crítico en muchos casos) y por consumo de bebidas alcohólicas. Sin excluir la conveniencia de la vigilancia en el espacio público y de la capacidad sancionadora inmediata, parece que esta forma de garantizar la convivencia debería ser más la excepción que la regla. Las experiencias más positivas lo son aquellas que han sido el resultado de diálogos y pactos entre los diferentes actores presentes en el espacio público. La administración pública tendría que practicar más la mediación que la regulación, más la negociación que la sanción, más la prevención que la persecución. Y evitar contribuir a estigmatizar por su aspecto a los jóvenes presentes en el espacio público, confundiendo frecuentemente comportamientos expresivos más o menos discutibles con delitos o faltas que requieren sanción inmediata.

Finalmente, cabe referirse a la gran diversidad de comportamientos que según la citada ordenanza se refieren a la preservación del *contexto visual*. ¿Los que piden limosna, los sin hogar, las prostitutas, los top manta, los niños de la calle, los que distribuyen publicidad o limpian el cristal del coche, etcétera, son realmente una causa de inseguridad? ¿La pobreza, la marginalidad, la exclusión social dan miedo? Seguramente en sociedades consumistas y en las que una parte importante de la población es relativamente acomodada no resulta agradable convivir en el espacio

público con las expresiones, normalmente extremas, de quienes han quedado fuera del circuito del consumo formal de una ciudadanía que las administraciones consideran más usuarios, clientes y electores que ciudadanos. La forma más indigna de tratar esta población excluida es considerarlos colectivamente como un peligro potencial o una agresión a nuestra *sensibilidad*, estigmatizarlos. Hay otras formas de actuar, como son las políticas de protección y de integración. Y la tolerancia, la aceptación de la existencia de los otros, el conocimiento y la valoración de su identidad, el tener en cuenta sus condiciones de vida aquí, la conciencia de la desigualdad y de la injusticia con que los recibimos y utilizamos. La madurez democrática es no tener miedo de mostrar nuestras faltas, las víctimas de nuestro modelo de sociedad. Es el verdadero civismo.

Del miedo escénico a la disolución del escenario ciudadano

Con estas reflexiones y proposiciones no pretendemos eludir la doble realidad: la del miedo, más o menos "justificado" pero muy presente en la vida urbana actual, y la de los comportamientos agresivos respecto a las personas y a los bienes públicos y privados que se dan en el espacio colectivo. Son conductas individuales que ya están tipificadas y que hay que aislar de los miedos, molestias o incidentes que se originan en la convivencia en el espacio público. Hemos pretendido tan sólo contribuir a explicar los miedos, distinguiendo entre los que tienen causas objetivables y los que expresan percepciones sociales causadas por prejuicios y estigmas de los cuales las administraciones públicas y los medios de comunicación son en gran parte responsables. Y, también, hemos querido mostrar que las políticas destinadas a reconstituir un ambiente más seguro, con más presencia policial y espacios super videovigilados frecuentemente tienen los efectos contrarios[17].

Cuando se practica la amalgama y se opta por la represión preventiva indiscriminada se comete un error y una injusticia. Un error ya que se provoca un efecto perverso y se crea o se agrava el problema que se quería evitar o resolver. Se convierte en delincuente a una población que no lo era, y se genera una violencia superior a la que existía anteriormente. Y una injusticia al estigmatizar a colectivos sociales y convertir a sus miembros en sospechosos, las conductas de los cuales serán juzgadas a partir de este prejudicio. Muchos de los comportamientos que se quieren evitar o sancionar son apenas faltas. Pero criminalizar colectivos sociales es un crimen, un crimen de Estado.

17 Galdón, Gemma; "La ciudad asustada" en AA.VV El Derecho a la Seguridad Ciudadana, El Carajillo nº 6, 2010 en http://www.cafedelasciudades.com.ar/carajillo/carajillo6.htm (última visita el 7 de marzo de 2011)

Las políticas públicas basadas en generar miedos ambientales y practicar las represiones preventivas contribuyen además a la disolución del espacio público, lo cual es funcional a las pautas urbanas propiciadas por el capitalismo financiero y el "bloque cementero". Los actuales procesos de dispersión y especialización urbanas y de empobrecimiento de los espacios públicos han creado como reacción social y cultural las condiciones para que emergiera el "derecho a la ciudad".

Espacio público y conquista del derecho a la ciudad[18]

El derecho a la ciudad es una respuesta democrática que integra a la vez los derechos de los ciudadanos y los criterios urbanísticos que hacen posible su ejercicio, en especial la concepción del espacio público[19].

La calidad del espacio público es un test fundamental para evaluar la democracia ciudadana. Es en el espacio público donde se expresan los avances y los retrocesos de la democracia tanto en sus dimensiones políticas como sociales y culturales. El espacio público entendido como espacio de uso colectivo es el marco en el que se tejen las solidaridades y donde se manifiestan los conflictos, donde emergen las demandas y las aspiraciones y se contrastan con las políticas públicas y las iniciativas privadas. Y es en el espacio público en el que se hacen visibles, por presencia o por ausencia, los efectos disolutorios o excluyentes de las dinámicas urbanas actuales.

¿Qué se reivindica o se denuncia en el espacio público? Todo. La demanda de vivienda y la oposición a los desalojos. El agua (o su coste) y el transporte. Equipamientos culturales o deportivos y escuela. Limpieza y seguridad. Transporte y aire limpio. Plazas y espacios verdes y buena imagen del barrio. Accesibilidad y centralidad cercana. Comercio y animación urbana. Todo junto. Si falta alguno de estos elementos , y otros no citados, los que se poseen se descualifican. ¿A caso podemos ejercer de ciudadanos si vivimos en un polígono lejos de todo o en un barrio degradado y criminalizado? O sin acceso a un transporte público que nos permita ejercer nuestro derecho a la movilidad?

18 Este punto desarrolla y generaliza las propuestas que se hacen en la parte final del epílogo del libro del autor Luces y sombras del urbanismo de Barcelona (UOC, 2010)

19 El autor ha desarrollado esta cuestión en los libros Ciudad, espacio público y ciudadanía (con Z. Muxí, Electa 2003) y en La ciudad conquistada (Alianza Editorial 2003 y 2010).

Pero también en el espacio público se reivindican derechos no específicamente urbanos (en sentido físico), también derechos de otra índole, sociales, económicos, culturales, políticos. El empleo, la denuncia de la precariedad, la renta básica y la formación continuada.. El acceso a la educación y sanidad públicas, a la cultura y a la comunicación (incluida la virtual). La identidad cultural barrial y étnica, la diversidad de orientación sexual y religiosa. La igualdad político-jurídica de todos los residentes en la ciudad, es decir la "ciuadanía por residencia" (no únicamente por nacionalidad).

Todas estas reivindicaciones, estos derechos, están vinculados directamente. Si no se obtienen todos a la vez, los que se posean serán incompletos, limitados, se desnaturalizarán. La ausencia o limitación de algunos de estos derechos tienen un efecto multiplicador de las desigualdades urbanas. El derecho a la ciudad es actualmente el concepto operativo para evaluar el grado de democracia y es el que sintetiza, orienta y marca el horizonte de los movimientos sociales democratizadores. Pero en la medida que estos movimientos requieren el espacio público para expresarse la calidad de éste condicionará la existencia y la potencialidad de las demandas ciudadanas.

El derecho a la ciudad viene condicionado por las formas físicas y políticas que toma el desarrollo urbano. Por lo tanto la concreción de este derecho dependerá de como la ciudadanía se enfrenta a las dinámicas disolutorias o excluyentes de los actuales proceso urbanizadores. Conceptualmente hay que vincular el derecho a la ciudad con algunos de los principales retos sociales actuales:

- La precariedad en el trabajo y la desocupación y la naturalización de la economía especulativa;
- La escasez de vivienda accesible e integrada al tejido urbano y los desahucios o endeudamiento inasumible;
- La privatización de los espacios públicos y de los servicios de carácter universal;
- El despilfarro de recursos básicos generados por las actuales formas de urbanización y de consumo;

- El olvido o la negación de la memoria de las reivindicaciones populares y conquistas urbanas;
- La política del miedo y la desviación del síndrome de seguridad contra "los otros"los extraños, los diferentes;
- El desigual acceso a la información y a la comunicación, en especial en la relación entre instituciones políticas y ciudadanía.

El derecho a la ciudad para materializarse en demandas ciudadanas debe vincularse a la crítica de las actuales dinámicas urbanas. Para terminar este trabajo sugerimos siete líneas de acción sin pretender ni mucho menos que sean las únicas o que sean aplicables en todas partes y en todo momento. Es una propuesta que se dirige tanto a los sectores sociales e intelectuales que pueden incidir en la construcción de hegemonías culturales y políticas como a los que ejercen responsabilidades institucionales y supuestamente representan proyectos reformadores.

Uno. Radicalizar la crítica a las realidades urbanas más visibles y que representan la anticiudad democrática, los muros físicos y simbólicos, las arquitecturas objeto ostentosas e indiferentes al entorno, los espacios públicos privatizados o excluyentes, las operaciones urbanas costosas que constituyen enclaves, los desarrollos desconectados de la ciudad compacta, las vías que fragmentan los tejidos urbanos, todo lo que signifique exclusión social o aumente la desigualdad urbana. En estos casos y otros similares valen la crítica-denuncia con movilizaciones que obstruyan la ejecución de ciertos proyectos, la desobediencia civil ante normativas excluyentes y la acción directa para deshacer entuertos como por ejemplo derribar muros. Para conseguir lo que es socialmente legítimo pero no está protegido legalmente es preciso recorrer un camino alegal para que lo que no lo es sea al fin legal.

Hay que valorizar, defender y exigir el espacio público como la dimensión esencial de la ciudad, impedir que se especialice, sea excluyente o separador, reivindicar su calidad formal y material, promover la publificación y la polivalencia de espacios abiertos o cerrados susceptibles de usos colectivos diversos (equipamientos públicos y privados, campus o parques adscritos a usos específicos), conquistar espacios vacantes para usos efímeros o como espacios de transición entre lo público y

lo privado. Un gobierno democrático de la ciudad debe garantizar la prioridad de la calle como espacio público y aplicar una norma que estableciera que la superficie de las veredas o aceras debe ser siempre superior a la de la de la destinada a la circulación rodada. En el caso de las vías "semirápidas" (segregadas) el 50% de la superficie debería destinarse al transporte público.

Dos. Denunciar las ideologías que son el discurso que acompaña las dinámicas urbanas perversas: el miedo a los otros, la obsesión por la seguridad en el espacio público cuando los factores de inseguridad principal se encuentran en otras dimensiones de la vida social: el trabajo, las pensiones, el acceso a la vivienda y el endeudamiento, el futuro de los hijos, etc. En diversoss países y ciudades, incluso con gobiernos teóricamente progresistas o democráticos (Francia, pero también Barcelona y otras ciudades españolas e italianas como Bolonia) se han aprobado normativas de civismo en los que hay disposiciones excluyentes, implícitamente xenófobas. O la multiplicación de la vigilancia (y videovigilancia) en los espacios públicos (por ejemplo en el Reino Unido). Otros casos que requieren respuestas de desobediencia civil. En el caso de la "inmigración", que en realidad es población residente que constituye la parte más explotada de la clase trabajadora, es fundamental desarrollar campañas para la igualdad político-jurídica (incluyendo todos los derechos políticos) de los residentes legales y la legalización de los que han arraigado en el país. La existencia de un sector de población con derechos reducidos, a veces casi nulos, es una injusticia y también un peligro para la continudad de la democracia. ¿Si se niegan hoy derechos básicos a los inmigrantes, de hecho ciudadanos que residen de forma estable en la ciudad, porque no van a tomarse luego medidas similares con otros colectivos, por ejemplo jóvenes anatomizados como "antisistema"?

Tercero. Combatir la ideología que naturalizan la economía especulativa como la coartada de la "competitividad". Afirmar que las ciudades deben ser "competitivas" no quiere decir nada, excepto legitimar las operaciones excluyentes y especulativas. Se justifican así operaciones urbanas costosas, con frecuencia gratuitas, excepto por los beneficios que generan a actores privilegiados o como exaltación del poder político o económico. Hay que deslegitimar los altos salarios y privilegios económicos de los financieros y otros directivos económicos o políticos: ¿porqué no

establecer un salario o ingreso máximo?. Denunciar la regla del todo mercado y del negocio urbano, el considerar inevitable la corrupción como mal menor, la especulación como natural en la vida económica, el rentismo y el tráfico de influencias como una actividad legítima. Confrontar los beneficios especulativos con el empobrecimiento urbano de los sectores populares: los costes sociales y ambientales de la distancia y de la desintegración en urbanizaciones aisladas, el endeudamiento que no se puede asumir. Denunciar la perversidad del sistema bancario y la complicidad política y judicial en el caso de los numerosos desahucios injustos. Movilizarse para oponerse a los mismos y para ocupar viviendas vacías no asignadas a demandantes legítimos.

Cuarto. Poner en cuestión la concepción totalitaria de la propiedad privada del suelo y de otros bienes básicos (agua, energía) . El valor del suelo rústico cuando adquiere cualidad de urbanizable no puede generar un beneficio al propietario expectante. El planeamiento y la fiscalidad pueden conseguir resultados próximos a la socialización del suelo como instrumento que puede proporcionar salario indirecto y promover la integración social. En el caso de Barcelona y de Cataluña podemos recordar positivamente los decretos de 1937 de municipalización del suelo urbano y de colectivización de las empresas de la construcción. Pero planes y proyectos deben hoy dar una respuesta innovadora a los nuevos desafíos sociales y ambientales, el "hiperdesarrollismo" que hoy no es ni viable materialmente, ni aceptable moralmente. La austeridad y la recuperación de los recursos básicos contra el despilfarro, las energías blandas para substituir las que están en vías de agotamiento y la apuesta por la calidad de vida de todos y la reducción de las desigualdades sociales son hoy imperativos urbanos. La fiscalidad y el planeamiento deberían permitir recuperar las plusvalías urbanas en un 90%.

Quinto. Recuperar y desarrollar la memoria democrática urbana de las reivindicaciones urbanas (por ejemplo: derecho a una vivienda cuyo coste mensual no supere el 10% del ingreso familiar), del planeamiento inspirado por el objetivo de construir una "ciudad igualitaria" (Cerdà). Exigir legislaciones claras que ofrezcan una panoplia de instrumentos legales, vincular planes y proyectos en un solo concepto-acción a partir de un programa político que permita desarrollos integrales localizados. Establecer la relación entre el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad vincu-

lando la vivienda a otros derechos complementarios como la movilidad universal, la centralidad próxima y la calidad del espacio público.

Sexto. Promover un movimiento de reforma institucional que reorganice las administraciones territoriales por áreas y programas integrales rompiendo la segmentación actual por sectores especializados vinculados a corporaciones profesionales burocratizadas. Sobre esta base puede desarrollarse una relación con la ciudadanía más participativa, en la línea de la democracia deliberativa y priorizar las relaciones contractuales entre las administraciones sobre las relaciones jerárquicas y las competencias compartimentadas o que se solapan. El gobierno democrático de las grandes ciudades requiere promover un proyecto de gobierno metropolitano de aglomeración basado en la proporcionalidad respecto a la población lo cual garantizaría que las coronas periféricas tuvieran una cuota de poder igual o superior a la ciudad central. El sistema institucional debe "descomplejizarse", basarse en pocos niveles institucionales, con competencias muy definidas y funcionamiento transparente. El derecho a la comunicación y a la información debe desarrollarse mediante la promoción de redes sociales físicas y virtuales que garanticen el conocimiento de las políticas públicas y de los comportamientos de los actores urbanos y que permitan influir en las dinámicas ciudadanas.

Séptimo. El derecho a la ciudad es hoy el concepto integrador de los derechos ciudadanos renovados y la base de exigencia de estos derechos en un marco democrático. Las instituciones solamente recibirán el título y el respeto que se les debe en democracia si además de proceder de elecciones libres, su dimensión formal, actúan mediante políticas que desarrollen y hagan posible los derechos de los ciudadanos. Esta dimensión material de la democracia es por lo menos tan importante como la formal. Hoy los derechos ciudadanos que corresponden a nuestro momento histórico van mucho más allá en concreción y extensión de los que se incluyen en el marco político-jurídico aunque pueden considerarse que se derivan de los derechos más abstractos de las Constituciones, Cartas Internacionales de Derechos Humanos, etc: derecho a la movilidad, al lugar, al espacio público, a la centralidad, a la igualdad de derechos de todos los habitantes, a la formación continuada, al salario ciudadano, etc. Las políticas públicas solo son legítimas si hacen efectivos estos derechos

o progresan en esta dirección: por ejemplo si reducen la desigualdad social. Cuando no es así en una democracia los gobiernes dejan de ser legítimos. El gobierno democrático de la ciudad debiera estimular el desarrollo político y cultural del concepto de derecho de la ciudad y hacer de él su principio fundamental en diálogo con las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales urbanos[20].

20 Véanse los procesos de elaboración de la Carta del derecho a la ciudad promovidos por HIC (Habitat Internacional Coalition) y por HIC-América latina.

Bibliografia, referencias web y documentación

AA.VV *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico; Barcelona, Ediciones MACBA, 2009*

AA.VV *Urban Policies and the Right to the City, Lyon, University Lyon Press, producido por UN-Habitat y Unesco Joint Project, 2009.*

AA. VV *"La pensée critique prisonnière de l'enclos universitaire", en el dosier del Le Monde Diplomatique, enero 2011*

BORJA, J.; *MUIXÍ, Z. L'espai públic: ciudad i ciutadania. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2001 (pág. 48-49).*

BORJA, JORDI.; *La ciudad conquistada, Madrid, Alianza editorial, 2003.*

BORJA, JORDI.; *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad, Fundación Alternativas, 2004. En www.falternativas.org/content/download/.../563b_12-09-05_51_2004.pdf (última visita realizada el 7 de marzo de 2011)*

CHOAY, F; *Pour une anthropologie de l'espace, Paris, edicions du Seuil, 2006*

CHOAY, F; *"El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad." en Visions urbanes:Europa 1870-1993: la ciudad de l'artista: la ciudad de l'arquitectes; Madrid. Electa. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.1994.*

DE LAGASNERI, GEOFFROY *Logique de la création, Fayard, 2011*

DE LAGASNERI, GEOFFROY *"Grandeur et misère du débat intellectuel" en el dossier de Le Monde des livres, 14-1-2011*

GALDÓN, GEMMA; *"La ciudad asustada" en AA.VV El Derecho a la Seguridad Ciudadana, El Carajillo nº 6, 2010 en http://www.cafedelasciudades.com.ar/carajillo/carajillo6.htm (última visita el 7 de marzo de 2011)*

HABITAT INTERNATIONAL COALITION -AMÉRICA LATINA *El derecho a la ciudad: compilación de documentos relevantes para el debate; México, 2006. Disponible en http://www.hic-al.org/publicaciones.cfm?pag=publicderviv (úlitma visita el 7 de marzo de 2011)*

HARVEY, DAVID; *Espacios de esperanza; Akal, 2003, 336 páginas.*

HARVEY, DAVID; *El derecho a la ciudad, New Left Review, nº 53, dic 2008.*

INGERSOLL, RICHARD, *"Tres tesis sobre la ciudad", Revista de Occidente nº 185, 1996.*

JACOBS, JANE *The Death and Life of Great American Cities. (Edición original publicada por Random House, Inc., Nueva York. 1961. Traducción española de Ángel Abad, Muerte y vida de las grandes ciudades, Madrid. Ediciones Península, 2. edición 1973 (1. ed. 1967).*

LEFEBVRE, HENRI; *"Le droit à la ville", Paris, Anthropos, 1968.*

LEFEBVRE, HENRI; *La revolución urbana, Madrid, Alianza Editorial, 1972.*

LÓPEZ, ISIDRO Y RODRÍGUEZ, EMMANUEL; *Fin de ciclo. Financiación, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano.1958-2010; Madrid, Observatorio Metropolitano, 2010.*

NAREDO, J.M; *El modelo inmobiliario español y sus consecuencias, marzo 2010, disponible en http://www.rebelion.org/docs/101827.pdf (última visita realizada el 7 de marzo de 2011)*

NAREDO, J.M; y MONTEL, ANTONIO; *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano, Barcelona, Icaria, 2010.*

OBSERVATORIO METROPOLITANO *Madrid. ¿La suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad; Madrid, Traficantes de sueños, 2007. Disponible en: http://www.traficantes.net/index.php/trafis/editorial/catalogo/utiles/madrid_la_suma_de_todos_globalizacion_territo-rio_desigualdad (última visita el 7 de marzo de 2011)*

PIRES DO RIO CALDEIRA, TERESA, *Ciudad de muros; Barcelona, Ed-Gedisa, 2007.*

PIRES DO RIO CALDEIRA, TERESA, *Democràcia i murs/Democracy and walls, Barcelona, CCCB, 2008.*

PIÑEIRO, CLAUDIA, *Las viudas del jueves, Buenos Aires, Ed. Clarín-Alfaguara, 2008.*

WEIZMAN,E. *Hollow Land, Verso,2007.*

SUGRANYES, ANA Y MATHIVET, CHARLOTTE (ED), *Ciudades para todos. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias, Brasil, HIC-Habitat internacional Coalition, 2010.*

Carta pel Derecho a la Ciudad de la Ciudad de Mèxic*:*
http://www.porelderechoalaciudad.org.mx/

Carta Europea de Salvaguarda de Derechos Humanos en la Ciudad:
http://www.idhc.org/esp/documents/CartaEuropea.pdf

Revista on line "El carajillo" *http://www.cafedelasciudades.com.ar/*